

村官归谁管

——对有关村民自治问题的思考

张 晓

(汕头大学法学院, 广东汕头 515063)

摘 要: 村民自治作为中国农村向现代社会转变的制度形式, 近年来, 得到了很大的发展。许多学者对此进行了深入地研究, 并把重点放在了乡村选举方面。然而民主选举村干部, 只是村民自治的第一步, 如何使民主选举出的村干部遵照村民的意愿正确行使职权则是关键, 这涉及到如何对其进行监督和管理的问题, 村民一旦把村干部选出来就觉得自己的民主权利已行使, 忽视了选举后监督管理的问题, 上级又因法规等的限制无权干涉村民自治方面的工作, 对村官的监督造成了漏洞。本文就村干部的监督管理问题进行了探讨, 总结对其管理的各种途径, 探索行之有效的的方法和策略。

关键词: 村民自治; 民主选举; 民主监督; 民主管理

自 1987 年中国《村委会组织法》开始试行到 1998 年该法正式实施, 极大地推动了基层民主政治的有效运行。村委会选举制度也成为中国乡村治理中的一个重要环节, 使许多得民心、有威望的人走上了村官的岗位, 然而民主化参与是否就此结束呢? 在现实中我们看到还有许多问题要解决。例如, 很多村庄出现了这样的问题: 村官千辛万苦“上台”了, “选举时村民治村干部, 选举后是干部管村民”。村民自治中除了民主选举, 还有村民的民主决策、民主管理、民主监督等内容, 这些都是实现村民自治目的的途径和手段, 所以村民的民主选举可以说只是实现村民自治的第一步, 要想更深入地推进民主化进程还有很多工作要去做。

目前, 国内关于村民自治问题的研究也主要集中在对村民的民主选举的研究, 探索各种有利于选举的方法和规定, 然而关于民主决策、民主管理和民主监督却往往被忽略。这些研究主要有以下两种有代表性的看法。

其一, 在民主选举、决策、管理、监督发展不均衡的背景下, 国内有些学者提出了“后选举时代”来描述农村基层民主发展的困境, 并提出了一系列制度创新。例如, 2004 年全志辉博士在乌有乡书吧的一次演讲中, 就明确《‘后选举时代’农村基层民主发展的困境与政策创》为题, 探讨了农村基层民主建设中“四个民主”发展脱节的问题, 并且提出了一系列对策建议。“后选举时代”包括以下几个含义: 首先, 它是指选举程序化、法制化的过程已经走完了, 选举基本在制度设计上和贯彻实施上有了自觉性; 第二, 是指选举后农村出现大量的深层次有争议的问题; 第三, 是选举后缺乏权力监督, 后三个民主没跟上; 第四是指民主选举同宏观的“三农”问题困境纠结在一起, 使得选举的效果大打折扣。^[1]《南方周末》记者徐楠也认为“选举仅仅是民主政治的第一步, 如果没有分权和制衡机制, 民选出来的掌权者依然可以不对选举负责”。

其二, 王金红、何增科等学者则认为中国有些地方的村民对选举不感兴趣, 逃避选举的政治冷漠现象比较突出, 对参与选举的政治效能感还比较低, 因此不存在民主选举先发展, 后三者落后的情况。目前这四个方面的缓慢发展, 民主选举是走向村民自治的第一步, 应当对村民选举进行倾斜性的关注。^[2-3]

从基层民主发展的现状来看, 民主选举确实比其他三个民主发展的好, 不均衡的发展严重影响村民自治的进一步发展, 有关后者的问题更应该引起我们的重视, 使四个民主协调发展, 村民自治才能得到真正的实现。所以, 本人倾向于全志辉博士的观点。

【作者简介】张晓, 女, 汕头大学法学院2007级行政管理专业研究生; 研究方向: 人力资源管理。

一、目前，对村官有效监督的几个制约因素

（一）乡镇政府监督的“无力”

案例：村主任状告镇政府

秦守华是山东省枣庄市台儿庄区泥沟镇小官庄村的村委会主任，由于没有及时完成上级分配的粮食收缴任务。2001年9月9日，被镇政府以工作不力为由，撤销其村委会主任的职务。然而根据《村民委员会组织法》第十一条规定，村民委员会主任、副主任和委员，由村民自己直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村委会成员。第四条：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。秦守华据此认为乡镇政府无权撤销其村委会主任的职务，因此不服判决，进行了行政上诉。其结果是泥沟镇政府机关从此开始主动与秦守华接触，最终以补还拖欠秦守华几年来的工资并恢复其村主任职务为条件达成了和解。^[4]我们在此先不讨论秦守华的工作是否属于失职行为，但从此案可以看出乡镇政府对村官真的是无可奈何。因为乡镇政府对村官的管理也是有法可依的，不能通过传统的行政撤免手段来对其进行管理约束。

（二）村党支部监督的无奈和尴尬

村党支部和村委会是农村基层组织的两大核心。自从有了村委会选举，便有了两委关系问题。在此之前，许多村党支部书记把党的领导简单理解为村支部的领导，甚至是支部书记的个人领导，把村委会作为党支部的一个部门，从而使村民自治成为党员自治甚至是支部书记自治。支部书记成了为所欲为的“土皇帝”。从本质上讲，两委矛盾就是党的领导与村民自治的矛盾，直接体现为村支书和村主任之间的矛盾。

《村民委员会组织法》第二条规定：“村民委员会是村民自我教育、自我管理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”。第十八条规定，“村民委员会向村民会议负责并报告工作”，所以从法理上讲，村民委员会成员的权力来自村民的授予，对村民会议或村民代表大会负责，村委会不需支部研究、协商就可召开村民会议”。随着党政分开、法制化建设的深入开展，自从有了村委会选举，这时就出现了村委会产生后，村委会委员认为自己是村中大多数人选举出来的，有群众基础，腰杆硬，不把党支部放在眼里，重大事情不向党支部请示报告，有的民主选举出来的村委会主任也喜欢自己说了算，频频向村党支部“叫板”，村党支部往往显得无奈和尴尬。

（三）村民的监督意识和监督能力不强

村民的监督意识和监督能力不强主要有以下几个原因：

1. 乡村居民民主主体意识和基本民主观念的缺乏。虽然近些年来，中国村民的民主意识有了很大的提高，但还是有一些村民受“顺民”思想的影响，不敢和不愿意为表达自己的利益和意见去行使自己的民主权利，他们倾向于能忍则忍，甚至对那些维护自己利益而同村干部发生冲突的人表示不屑，认为他们在自找麻烦。

2. 乡村居民文化素质低。由于大量青壮年和有文化农民外出务工经商，留守的农民整体文化素质普遍较低，往往想参与议事而提不出正确的见解，心有余而力不足。久而久之，参与决策、监督的意识和热情就逐渐淡化，认为既然选出村委干部了就应该由他们进行管理。他们有时间也有精力和能力去进行管理工作。所以村里的大事一般由村委会和党支部的少数干部决策，平时的管理也是村干部说了算，大家都认为这是天经地义的事。

3. 乡村居民大多有“搭便车”的心理。俗话说得好“枪打出头鸟”，在村民整体利益受损的情况下，在仔细权衡自己首先发起行动的资源付出和所得的利益后，每个人都会做出理性选择。因为利益被分配给众多对象之后，每个人的收益就少得多。比较之后，个人就没有为之采取积极行动的意愿，只希望“搭便车”，由别人来做，自己则坐享其成。这样就难以达成集体行动。另外，根据曼库尔·奥尔森的集体行动理论：较大规模的集团比较小规模的集团难以进行集体行动，因为需要更大的成本用于内部利益的协调；集团成员从集体行动中获益越多，集体行动越是迅速有力。^[5]

二、探索：可以通过以下制度和措施来保障

（一）监督主体的多元化

首先，村党支部可以作为其中一个监督主体。《村民委员会组织法》第二条就规定了党支部的这个职责。“村民委员会是村民自我管理的、自我教育、自我教育、自我管理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”。正如前面所述，至于重塑党支部权威，有些地方尝试通过“两票制”来实现。两票制的具体操作方式是，选举党支部书记和党支部成员时，先由全体有选举权的村民对村内党员投信任票。获得50%以上信任票的党员才有资格被确定为支部成员的候选人；然后召开村党支部大会，由党员对选举人投票选举，选举产生党支部。这样，党支部干部的地位也就建立在全村选民的选票的基础上，党支部的权威就稳固了，可以同选举出来的村委会成员同起同坐，村委会成员也就没有了“我是全体村民选举出来”的优越感。两票制虽然提高了党支部的权威地位，但是如果没有赋予它相应的权力，它对村委会的监督也只能是个幻想。所以有些地方尝试“一制三化”的做法，“一制三化”即党支部领导下的村民自治运行机制，支部工作规范化、村民自治化、民主监督程序化，按照职责划分村中事务，村委会和支委会之间建立重大事项请示报告和及时答复制度。利用“公章双签”即村委会公章要经过支部书记和村委会主任分别签批同意后方可使用。这种制度设计既可保证乡镇党委和政府在农村工作的领导权，又加强了党支部对村委会的监督，被许多地区学习和推广。然而这样又会出现另一个问题，走另一个极端：即增强了乡镇政府对村民自治的领导和控制。目前乡镇政府实行的并不是行政首长负责制而是党委负责制，乡镇党委书记不仅主管乡镇人大而且主管乡镇政府，是乡镇政权真正的“一把手”，乡镇政府与村委会之间的关系顺延成了乡镇党委与村委会的关系。^[6]当村党支部与村委会交互任职、村支书同时兼任村主任时，乡镇党委与村委会关系又进一步演变成了领导与被领导、指导与自治的双重关系——作为乡镇党委与村党支部是领导与被领导的关系，作为乡镇政府与村委会是指导与自治的关系。然而双重关系的交织却使领导与“指导”的职能混淆、自治与被领导的界线难以区分。由此可见，要想让村党支部作为监督主体，还需要进一步完善现有方法、探索新的方法。

其次，把那些参与选举而未被选入村委会的村民组织起来，形成一个监督主体。他们能够获得一部分选票，毕竟是村民中一部分群众的代表。这种做法类似于西方国家总统选举的措施。国外在野党是执政党日常工作的一个重要的监督主体。比如，美国的水门事件、克林顿桃色事件，都是由在野党揭露出来的。这种方法与安徽省社会科学院研究院辛秋水的“组合竞选制”有异曲同工之妙。^[7]

再者，加强村代会的监督作用。“村官”是村民自己选举出来的，村民有权对其进行监督，并撤销那些不称职、损害群众利益的村干部。这种方法是“青县村治模式”的经验总结：新模式设定的基本内容“党支部领导、村代会做主、村委会办事”，村代会代表由村民直接选举产生。一般按居住区域，5~15户直选一名代表，也可根据从事的行业，村民之间的亲疏关系自由组合，这样就能形成村党支部领导下，与村委会之间形成议行有序、分权制衡、共同治理的关系。

（二）村官们要切实转变观念，加强自我监督和管理

村级组织是群众性自治组织，凡是涉及群众利益的公共事务都不应当自己说了算，而是要广泛征求村民意见，真正实行民主决策、集体领导。村官们要严格按制度和法律规定办事，不要随意破坏规章制度和法定程序，抛弃自己当村官就是一方的行政长官的想法，按照个人意志另搞一套。在村民自治制度实施后，一言堂、家长制作风和“土皇帝”思想已经不合时宜，任何对规章制度和法规的破坏必然导致权力的滥用，会变成失去民心的孤家寡人。村官们要守信办实实在在的好事，切实实现和维护好广大村民的利益。村官要加强学习，不断提高自己的政策法律水平。对于《村民委员会组织法》《农村土地承包法》等重要的涉农法律，一些村官知之甚少；对于中央和地方政府发布的关于实行村务公开、民主管理的政策也知之甚少。在这种状况下，造成有的人好心办错事，有的人成心干坏事。因此，通过专门的学习和培训，提高村官的政策法律水平，是完善农村基层治理所不容忽视的。

三、结 语

村民自治的基本原则是自我管理、自我教育、自我服务。中国现阶段离村民自治这个目标还有相当一段距离。民主选举虽然得到了很大的发展，然而监督与管理仍不完善。后三者的重要性在村民选举得到发展的背景下，日益突显出来。2004年7月12日，《人民日报》发表了中共中央办公厅、国务院办公厅《关于健全和完善村务公开和民主管理的意见》（简称“17号文件”）。该文件强调了保障与落实农民的知情权、决策权、监督权和参与权，说明中央很早就注意到关于民主监督、民主决策、民主管理在村民自治中的重要性，没有这三方面的发展，基层民主选举就会受到影响，不能真正深入地进行。只有民主监督、民主决策和民主管理与民主选举协调发展，才能进一步对民主选举的成果加以巩固和提高，这样才能最终促进村民自治和农村基层民主的向前发展。

从以上分析可以得到要想使村民自治真正发挥自己的优势，一方面靠的是村干部自身素质的提高，树立民主意识，积极调动民众的参与；另一方面，增加监督的主体，形成主体间的相互监督和合作，这样才能不断地完善村民自治制度，促进中国的民主化进程。

参考文献：

- [1] 中国选举与治理网. <http://www.chinaelections.org> .
- [2] 王金红. 背景与分析[J]. 世界与中国研究所, 2004 (74) .
- [3] 何增科, 等. 基层民主和地方治理创新[M]. 北京: 中央编译出版社, 2004 .
- [4] 李凡. 中国基层民主发展报告 2004[M]. 北京: 知识产权出版社, 2005 .
- [5] [美]曼瑟尔·奥尔森, 著. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 等译. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1996 .
- [6] 谢庆奎. 政治改革与政府创新[M]. 北京: 中信出版社, 2003 .
- [7] 辛秋水. “组合竞选制”的实践与理论——村委会民主选举模式的重大创新[J]. 学术界, 2001 (5) .

Who will manage the village cadres?

—The reflection on the related problems of villager self-government

ZHANG Xiao

Abstract: In recent years, as a form transforming rural society to modern society, villager self-government system in China has been developed greatly. Many scholars have conducted in-depth researches, which focus on the study of village elections. However, democratic elections is only the first step towards villager self-government. How to make the democratically elected village cadres comply with the wishes of the villagers and exercise the power correctly is a key step, which relates to how to carry out its oversight and management, but the villagers always think that once they elected the village cadres, they had exercised their democratic rights, ignoring the supervision and management after the elections. Because of some laws and regulations' limits, the superiors have no rights to interfere with the village autonomy. Then, the supervision becomes the loopholes in the work of villager self-government. In this article, it carries on the further analysis on the problem of village cadres' surveillance and management, summarizes a variety of affects, analyzes the existing practices and explores some effective methods and strategies.

Key words: villager self-government; democratic election; democratic supervision; democratic management
(责任编辑: Amanda and Lily)