

# 建国以来村级组织建设及其职能演变

## ——60年村级民主发展的历程考察与政策分析

张丽琴

(武汉理工大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

**摘要:**运用文献分析法和系统分析法梳理了建国以来村级组织和村级民主的发展历程。分析认为,建国以来的村级组织的建设及其职能演变经历了巩固农村政权时期、合作化运动时期、村民自治建构时期、村民自治普及时期等4个阶段;在不同的历史时期内,国家对村级组织有着不同预期,进而使村级民主建设以及村级组织的职能呈现出不同特征。分析结果表明,村级组织的建立发展以及职能设置,乃至政府权力对农村社会的干预程度,无不与国家的整体发展计划相适应或由国家需求直接决定,国家权威是构建和维持乡村秩序的主要力量。

**关键词:**村级组织;职能演变;村民自治;村民委员会

**中图分类号:** D422.61

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2010)01-0087-09

村级组织的发展以及变迁历来是农村问题研究的重点,许多学者都展开了深入的研究。项继权教授着重研究了人民公社以及人民公社解体后,村民自治的逐步兴起和发展经过,阐释“乡村政治格局的形成以及当前村民自治制度中各类村级组织的性质、职能及其在村民自治体系中的地位、作用<sup>[1]</sup>”。吴理财教授从历史的角度出发,考察各个时期乡村与国家之间不同的关系轨迹,描述“国家与乡村社会时而合作、时而冲突的互动关系”的现象,分析乡村政治何以兴起又是怎样衰落<sup>[2]</sup>。民政部长李学举梳理了建国以来村级组织的发展历程<sup>[3]</sup>。与以上研究角度不同,本文的关注点是村级组织的建设及其职能变化。在考察相关资料的基础上,笔者依据国家农村发展策略以及村级组织的建设实践,将村级组织发展及其职能的变迁分为4个阶段:巩固政权时期(1949~1953)、合作化运动时期(1953~1983)、

村民自治探索时期(1983~1987)和村民自治逐步普及、发展时期(1987年至今)。

### 一、巩固政权时期 (1949~1953)

1949年农村基层政权建设随着新中国的成立而拉开帷幕。1949年10月中共中央华北局发布《建立村、区、县三级人民代表大会或各界人民代表会议的决定》,其中规定:凡土地革命已经彻底完成,各界人民亦有了充分组织的老解放区,均应普遍召开普选的村、区、县级人民代表大会;新解放区或条件尚不成熟的老解放区,则应召开各界人民代表会议作为过渡,逐步代行人民代表大会的职权,并为普选的人民代表大会准备条件。村人民政府必须执行村人民代表大会的决议并定期负责向它报告工

收稿日期:2009-06-26

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(08&ZD028);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2007JJD810153);教育部人文社会科学研究青年项目(08JC710005)

作者简介:张丽琴(1976-),女,广东鹤山人,副教授,法学博士。

作。在解放全国的同时,人民解放军在广大农村地区建立了村级人民政府以及农民协会(以下简称农会)。相应地,农会以及村(行政村)人民政府成为当时最重要的村级组织。

农会是中国近代历史上最重要的村级组织之一。在革命时期,它曾经是中国共产党的最为接近的群众组织,也是共产党局部执政的根据地最为活跃的群众组织。尤其在新民主主义革命时期,农会主要是组织和发动农民参加反帝反封建的民主革命,为夺取政权而斗争。农会为新民主主义革命的彻底胜利作出了巨大贡献<sup>[4]</sup>。当时确定农会职能的法律依据是1950年7月14日政务院第41次会议通过的《农民协会组织通则》(以下简称《通则》)。按照该《通则》的规定,农会在性质上是农民自愿结合的群众组织,是农村改革土地制度的合法执行机关。其主要职能是:(1)团结贫、雇、中农及农村中一切反封建分子,遵照人民政府的政策法令有步骤地实行反封建的社会改革;(2)保护农民利益和政治权利,参加人民民主政权的建设,组织农民生产,改善农民生活;(3)提高农民政治文化水平,举办农村合作社。从这些职能可知,农会名义上是群众之间的联合,但这种联合实质上是“奉国家之命”或者是在国家强大动员下进行的联合。这一特质决定了农协并非一般化的民间协会意义上的组织,而是拥有权力的政治实体。所以,于建嵘教授认为,“这时的农民协会实际上起到了基层政权的作用,是土地改革的执行机构,是共产党团结、教育全体农民进行农村革命与生产建设的主力军”<sup>[5]</sup>。

就建立农会的原因,如果用亨廷顿的理论来解释,就是“如果要使土地革命变成现实,在政府以及农民之间有两种组织是必不可少的。”“首先在几乎所有的情况下,政府都必须建立一个新的、经费充足的行政组织,并配备立志于改革大业的专业人才去主持其事。”“第二种组织便是农民自身的组织。”并且指出,“只有广泛扩展的权力才能够使法令成为现实”,而农民组织“在执行法令中不可或缺”<sup>[6]</sup>。但中国革命的现实和以上理论不完全一致。一方面,新政府不能算得上是经费充足,相反,经历战争之后,各方面资源相当有限,国家能够给予各种组织的经济支持也是极其有限的。另一方面,农会不是完全意义上的农民自愿的联合,而是在国家给予有利条件的前提下农民的主观选择。这些有利的条件包括分给土地、获得权力、免去旧债、甚至对原来的敌人可以“报仇雪恨”,划分到好的阶级等。因此,

农会的出现有较浓厚的政府主导性,但是政府之所以要主导农会,恰恰不是由于国家或者共产党的经费充足,而是由于力量有限,需要壮大队伍。在这种需求下,农民的经历决定了他们对推行土地革命有强烈要求和无限热情。因此,国家一旦号召建立农会,农民势必一呼百应;反过来,赋予农会强大的职权又是农民更加争相加入、维护土改政策的动因。

由此可见,从政府的需求上看,建立农会的最主要目的在于争取群众基础、巩固革命政权。政府在农会的建立中起着主导作用这一事实说明,在特定的历史时期允许群众组织执行政府机关的职能甚至与政府机关合二为一,在农村基层组织发展中是有迹可寻的,并都与该时期政府的需求以及发展策略有关。

建国初期,村级人民政权主要是行政村(乡)的人民代表大会以及乡人民政府。按照1950年12月政务院通过的《乡(行政村)人民代表会议组织通则》以及《乡(行政村)人民政府组织通则》的规定,行政村人民代表大会一般代行乡人民代表大会职权。其主要职能是:(1)听取和审查乡人民政府的工作报告;(2)审查本乡人民的负担和财粮收支情况;(3)建议和决定本乡兴革事宜,选举乡长、副乡长及委员,并有权作出撤换的决议。但乡人民代表会议有责任向乡人民政府反映人民的意见和要求,向人民传达并解释乡人民代表会议的决议,并协助乡人民政府动员人民推行之。而行政村人民政府的职权是:(1)执行上级人民政府的决议和命令;(2)实施乡人民代表大会通过并经上级人民政府批准的决议案;(3)领导和检查乡人民政府各部门的工作;(3)向上级人民政府各部门反映本乡人民的要求,并提出兴革意见。《乡(行政村)人民政府组织通则》还对乡人民政府的任期、职能部门、会议等都作了具体规定。

在村级场域中建立政权组织是新中国成立后共产党巩固和发展革命成果的一项重要创新。这一举措无论是对国家还是对农民来讲都非常重要:一方面,国家政权在村级人民代表大会以及人民政府、农会等组织的建立过程中获得巩固;另一方面,以上村

值得注意的是,有学者在研究中将人民公社划分为单独的时期,笔者认为这种划分不一定科学。合作化时期的村级组织经历了由合作社到人民公社的发展历程,但作为合作化的高级阶段的产物,人民公社终属合作化的一种形式,它的产生并非是偶然的,其前身恰恰是初级社和高级社。因此,本文没有将人民公社作为独立的阶段分析,而在第二部分“合作化运动时期”中依次阐述了合作化和合作社的职能。

级组织的建立使得那些从“旧社会”解脱出来的、原子化的农民能够较快地被动员、组织起来,并以阶级成员身份融入新的政治生活当中。

## 二、合作化运动时期 (1953~1983)

随着人民政权在各地的建立以及各级人民代表大会的召开,基层政权建设亦由初步建立时期迈进巩固时期,这为合作化运动奠定了环境基础。1951年12月中共中央颁发《关于农业生产互助合作的决议(草案)》之后,全国各地开始建立并发展互助组和试办初级农业生产合作社,1952年底合作组织已经普遍见于农村。根据统计,当时互助组已发展到810万个,初级农业生产合作社3600多个。1953年2月中共中央正式颁布《关于农业生产互助合作的决议》,农村随之进入合作化运动时期,原有组织的职能也随之发生变化。

所谓“原有村级组织的变化”体现在行政村,即增设了较多工作委员会以及“并乡撤区”问题上。1953年12月政务院在《第二次全国民政会议决议》中指出,在政权建设工作中继续加强和健全农村政权组织,使之适应农业互助合作运动发展的需要。乡人民政府一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作分设工作委员会。1954年中共中央进一步指出,为了便于农村合作社运动的发展和今后农业生产的领导,乡的区划宜大不宜小,原来划乡过小的省市,应该作必要调整。从1955年秋起,全国采取“并乡撤区”措施,扩大了乡的范围。到1955年底,全国乡的数量由218970个减少到117081个<sup>[7]</sup>。如果说建国初期所实行的是“小乡制”,那么在并乡过程中所诞生的乡明显是“大乡”。

“并乡撤区”的目的是扩大合作化的规模,而合作化规模的迅速扩大又直接刺激了领导人对合作化的进一步追求,这是催生大跃进的重要原因。人民公社是大跃进的重要组成部分。1958年3月,中共中央政治局成都会议通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》,指出:“为了适应农业生产和文化革命的需要,在有条件的地方,把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的”<sup>[7]</sup>。会后,各地农村开始了小社并大社的工作,有的地方出现了“共产主义公社”、“集体农庄”,有的地方出现了“人民公社”。同年8月毛泽

东到河北、河南、山东等地视察时多次与当地负责同志谈到小社并大社的问题,尔后全国相继出现“联乡并社转公社”的高潮。

1961年出台的《农村人民公社工作条例草案》,即《农业六十条》,就人民公社以及生产大队、生产队的职能做了这样的规定:人民公社的规模一般相当于原来的乡或者大乡,它在行政上行使乡政府的职权,在经济上是各生产大队的联合组织,是政社合一的组织。生产大队的规模一般相当于原来的高级农业合作社,它是独立经营的基本核算单位。生产队是直接组织生产和集体福利事业的单位,它对一部分资金和资产有一定的所有权,在管理本队生产上有一定的自主权。

人民公社、生产大队和生产队在日常中的关系是:人民公社在调整生产大队的生产计划时只许协商,不许强制;在推广增产措施、改良工具和先进经验时,只能搞典型示范和提出建议,不许强迫生产大队和生产队接受;在组织生产大队之间的生产协作时,必须坚持自愿互利和等价交换的原则,不许无代价地调用劳动力和物资;对于归生产队所有和支配的资金、物资、农具、设备、林木、水面和牲畜,人民公社和大队都不能调用。

1962年,中共中央制订了《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,认为应把基本核算单位从生产大队改为生产队。基本核算单位下放以后,生产大队成为各生产队的联合经济组织。按规定,生产大队的职能是:(1)根据国家农产品的需要和生产队的具体情况,帮助生产队做好生产计划,保证粮食和经济作物生产任务的完成;(2)在全大队范围内,保证完成国家的征购、派购和收购任务;(3)对生产队的生产工作、分配工作和财务管理工作,进行正确的指导、检查和督促,帮助它们改善经营管理;(4)领导兴办和管理全大队范围或者几个生产队共同的农田基本建设和水利建设;(5)经营大队企业,管好大队所有的大型农业机具和运输工具;(6)举办全大队的集体福利事业,和生产队共同负责安排好五保户和困难户的生活;(7)领导全大队的民政、民兵治安、文教卫生等工作;(8)进行思想政治工作。稍后中央又强调,人民公社的各级组织,首先是生产队。至此可知,人民公社不但实行三级所有,而且还强调以队为基础。

由于党和国家领导人认为,农村基层中有三分之一在反面分子手中,所以提出放手发动群众“将革命进行到底”的倡议。贫下中农协会是当时为了

在农村彻底革掉“四不清”干部的命的产物。1964年,中共中央出台《中华人民共和国贫农下中农协会组织条例》(草案)。按照规定,贫农下中农协会是中国共产党领导下的、由贫下中农自愿组成的、革命群众性的阶级组织。贫农下中农协会的基本职能是:(1)积极响应党和毛主席的号召,模范地遵守和执行党和国家的政策和法令,坚持社会主义方向;(2)同资本主义势力和封建势力进行坚决的斗争,防止被推翻的剥削阶级复辟;(3)团结中农,团结农村中一切可以团结的人,共同走社会主义道路;(4)协助和监督农村人民公社的各级组织和干部,办好集体经济;(5)积极发挥生产中的骨干作用,努力发展集体生产;对贫下中农和其他农民群众进行阶级教育和社会主义教育,提高他们的政治觉悟。

就贫下中农协会与人民公社以及生产大队、生产队的关系而言,上述《条例》规定:社、队一切重大事情,在党内决定之前,应该同贫下中农协会商量;在党内讨论决定之后,应该先在贫下中农协会内进行传达和讨论。人民公社各级贫下中农协会应该积极地协助和监督管理委员会的工作;各级管理委员会在决定重要问题的时候,应该先征求贫下中农协会的意见。贫下中农协会可以派代表列席本级管理委员会的会议。对于管理委员会一切正确的决定,贫下中农协会都应该积极支持、带头执行,但是不能代替管理委员会的工作。贫下中农协会同管理委员会在重要问题上发生意见分歧的时候,如果经过商量仍然不能取得一致,可以建议召开社员大会或者社员代表大会进行讨论。需要的时候,可以向上级党协会和上级贫下中农协会反映意见。人民公社各级贫下中农协会,对于犯有违法乱纪等严重错误的干部可以随时进行批评和揭发,可以向监察组织和上级党政机关提出检举和控告,任何人不得刁难、阻挡和干涉,更不准打击报复。

县和公社的党委、大队和生产队的党组织,必须采取有效办法,帮助各级贫下中农协会贯彻执行好《条例》;同时,《关于在问题严重的地区由贫协行使权力的批示》还规定,在需要的情况下“一切权力归贫协”,至此,贫下中农协会在农村建设中俨然有了“尚方宝剑”。

值得注意的是,尽管农会和贫下中农协会都是农民组织,但是两者的作用和角色明显不同。建立农会的目的是巩固新生革命政权,拓实共产党的群众基础,增加共产党的阶级情感以及阶级力量,但是

建立贫下中农协会更多是要“肃清”基层干部中的“四不清”因素,保持革命队伍的“纯洁性”。

随后,文化大革命中断了各种正常建设。1978年以后国家的各项政策发生历史性变化,农村生产模式也有了新的变化,即家庭联产承包责任制在地方实践中产生。这是个体利益以及个人自主性、积极性逐渐受到重视的标志性事件。1979年1月24日《人民日报》发表了题为《切实保障人民公社的所有权和自主权》的社论。尽管该社论对人民公社基本上还是持肯定的态度,但是强调必须彻底改变党政不分、以党代政、政企不分、以政代企的现象<sup>[8]</sup>。其中“政企不分、以政代企的现象”是指当时无所不容的人民公社,这意味着职能全面的人民公社正面临着政企分开的根本性改革。

在人民公社进行改革之际,1980年12月广西壮族自治区的宣山、罗城两县建立起全国第一批村民委员会。1982年4月彭真在第五届全国人民代表大会常委会第二十三次会议上作《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》,指出:“为了加强农村基层政权,健全农村集体经济组织,应该设立乡政权,但是保留人民公社作为集体经济组织,只是把政权那一部分职权分出去。此外,居民委员会、村民委员会是全国长期行之有效的重要组织形式;实践证明,搞得好的地方,它在调解民间纠纷、维护社会秩序、办好公共事务和公益事业、搞好卫生等方面都起了很大作用”<sup>[7]</sup>。同年,通过《中华人民共和国宪法》,并在第111条规定:农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反馈群众的意见、要求和提出建议。

上述会议还通过关于修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》若干规定的决议。决议指出:“人民公社”改为“乡、民族乡”;“人民公社管理委员会”改为“乡、民族乡人民政府”;“人民公社主任、副主任和委员若干人”改为“乡长、副乡长”;“人民公社基本核算单位”改为“农村集体经济组织”。随后的改名浪潮使人民公社逐步退出政治舞台,历时30年的农村合作化运动也宣告结束。

### 三、村民自治制度构建 时期(1983~1987)

村民自治的产生和发展与人民公社解体后的社会治理难题有着直接的关系。沈延生教授认为,村民委员会是在农村经济体制改革导致一些地方的基层权力瘫痪后,民间出于维护社会治安的需要自发成立的一种组织形式<sup>[9]</sup>。因此,村民自治的建立以及村民委员会的出现、普及都带有显著的工具意义,其推广也具有必然性。

1983年10月,中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(以下简称《通知》)对政社分开、建立乡政府等有关问题进行了进一步说明;并指出,村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业,协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。

然而,值得注意的是,较之于1982年宪法,以上《通知》对村民委员会职能在表述上有一定的突破。按照1982年宪法的规定,村民委员会不具有“协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作”的职能;只有关于“村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定”的表述,但《通知》增加了村民委员会的这方面职能。《通知》还指出,有些以自然村为单位建立农业合作社等经济组织的地方,当地群众愿意实行两个机构一套班子,兼行经济组织和村民委员会的职能,也可同意试行。这是建国以来,村委会和集体经济组织合二为一的首次正式规定。但是按照《通知》的精神,村民委员会和集体经济组织是否实行合并应该由村民的意愿决定,不是一个强制性问题。

1985年以后,国家对村民委员会的规范进入立法期。1986年第六届全国人大第四次会议通过了《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)。该法第74条规定:集体所有的土地依照法律属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。对这句话的一般理解是,在没有设立集体经济组织的情形下,村民委员会兼有集体经济组织的职能;但在两者共存的前提下,由集体经济组织行使经济管理职能。这样,《民法通则》的相关规定基本上延续了《通知》中的有关内容。村民委员会的经济管理职能问题首次在国家基本法中被确认。

同年,中共中央和国务院专门出台《关于加强农村基层政权建设的通知》,在进一步强调加强农村基层政权建设的同时,对如何搞好村民委员会的建设给予了高度的重视。这表明,在基本完成政社分开和建立乡政府工作后,国家开始将注意力投向乡级以下的村级组织和体制,由此加速了村民自治的兴起<sup>[10]</sup>。为了便于村民委员会开展工作,一些省、自治区、直辖市先后制订了《村民委员会工作简则》。民政部在调查研究的基础上,参照一些地方制订的《村民委员会工作简则》,并于1984年上半年着手《村民委员会组织条例(草案)》(以下简称《草案》)的起草工作。

1987年1月,当时民政部副部长邹恩同向第六届全国人大常委会第十九次会议作关于《草案》的说明。其中指出,村民委员会是我国实现高度社会主义民主的最基层的细胞,是人民实行直接民主的组织形式,是群众自己组织起来管理本居住地区政治、经济、文化的自治体。因此,它必须也有责任把本村的宣传教育、精神文明、经济工作都管起来。同时,也应当协助人民政府做好与村民利益直接有关的社会治安、民政、统计、文化、教育、卫生、计划生育等行政工作。由于全国大多数地方是按照原人民公社和原生产大队的管辖范围建立乡政府和村民委员会的,一个乡一般管辖十几个村,如果没有村民委员会的协助,单靠乡(民族乡、镇)人民政府去做这些工作,是难以做好,也是难于落实的。为了保证村民委员会能够集中精力完成上述任务,制止一些部门和单位随意向村民委员会布置其他任务,《草案》第14条规定:“非经乡(民族乡、镇)人民政府批准并统一安排,任何机关、团体、部队、企业、事业单位都不得直接向村民委员会布置任务。”<sup>[11]</sup>可见,《草案》中的村民委员会是合三为一的自治实体,兼有自治、协助行政以及经济管理的职能。从以上规定来看,无论村级单位是否建有集体经济组织,村民委员会都要执行经济管理工作。

旋即,在法律制定的过程中,村民委员会上述拟定职能仍然处于反复状态。争议首先存在于审议过程。在全国人大代表对《草案》的审议中,贵州省代表彭兴禄认为,村一级组织担负着治安、民事调解、发展经济、组织生产、计划生育、征兵等工作,这些工作不是群众性的自治组织所能承担的,而是政权组织的任务。现在(即1987年——作者注),乡的编制是8~10人,如果村民委员会成了群众性自治组织,那么乡政府的管理工作会很困难,他建议修改

《草案》的第2条,把村民委员会的性质定为政府的一级基层政权组织<sup>[12]</sup>。但整体上的审议结果与上述个别意见不同。

雷洁琼在《村民委员会组织条例草案审议结果的报告》中指出,《草案》规定的村民委员会任务太重,这与宪法规定的村民委员会是群众性自治组织不一致。因此,建议将《草案》按照《宪法》的规定,将村民委员会的职能修改为:(1)办理本村的公共事务和公益事业;(2)调解民间纠纷;(3)协助、维护社会治安;(4)向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。有些委员提出,应当防止各政府工作部门和各单位都向村民委员会布置任务。因此《草案》修改为:“村民委员会除接受乡、民族乡、镇人民政府依照本法规定的指导外,有权拒绝承担任何机关、团体、企业、事业单位布置的任务”。据此,村民委员会的职能实际回归至1982年宪法的规定上来,彭真亦再度重申“农村的村民委员会也好,城市的居民委员会也好,都是群众性自治组织,不是基层政府的‘腿’”。1987年4月全国人大常委会副委员长彭冲在全国人大六届五次全体会议上作了关于《草案》的说明,其中关于村民委员会的职能基本坚持了以上观点,但增加了关于“村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护村民的合法权益,教育村民履行法定的义务,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动”的规定<sup>[13]</sup>。

具有戏剧性的是,1987年11月,根据六届全国人大五次会议决定,将《草案》的名称改为《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,村民委员会的职能再次发生变化:第一,考虑到在坚持村民委员会实行村民自治的同时,从当前农村的实际情况出发,乡、民族乡、镇人民政府的一些工作还需要村民委员会协助,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。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。第二,《草案》在规定“村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策。维护村民的合法权益,教育村民履行依法应尽的义务,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动”的基础上,增加“促进农村社会主义生产发展”的表述<sup>[7]</sup>。由此,村民委员会又恢复了原有的协助行政以及经济管理职能。

1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》最终获得通过,村民委员会的职能就此确定,村民自治进入接受专门立法规范的新时期。

对于村民自治制度的建立,理论界有很多学者

对此给予了高度评价。有人认为村民自治“是党领导农民的三个伟大创造”<sup>[14]</sup>。也有人认为是农村改革的三项伟大成就之一<sup>[15]</sup>。或者认为,村民自治“标志着中国农村开始向现代契约社会演化”<sup>[16]</sup>,是“平静的民主化‘革命’”<sup>[17]</sup>,是“第三次农村包围城市”<sup>[18]</sup>,是中国民主政治建设突破口和生长点<sup>[19]</sup>,等等。当然,另一部分人的反应不是那么积极。有人指出,关于乡村民主,过于拘守流行的制度主义框架,偏重于制度文本分析,可能产生过于乐观的结论……农村的自主制度是国家给予的,实质上国家不是缩小在农村的控驭范围,而是改变对村落的控驭方式——至多是在改变经济控驭方式的同时,减少了对乡村社会事务的过多和过于直接的介入。国家不想管的事可以不管,想管的时候可以随时管起来<sup>[20]</sup>。也有人认为,村民自治并不像人们想象的那样反映了村民委员会合法性是完全基于民主的。选举原本是反映民意的一种有力工具,在实际的操作中却在一定程度上变成了一种仪式<sup>[21]</sup>。而学者郑永年认为,在中国,民主可能是精英送给社会的一种“礼物”,而不是各种社会势力根据自己愿望而创造出来的一种制度<sup>[10]</sup>。甚至还有人认为,村民自治是一种相当草率的制度创新,它既没有严谨的理论依托,又没有丰富的实践依据,只是个别人灵机一动的产物<sup>[22]</sup>。

然而,从客观上看,无论村民委员会和村民自治是广西农民的伟大创造,还是他们生活中的偶遇,它的确为国家寻求新的农村治理模式提供了契机。因此,学者无论做出怎样的价值评判,其实都不十分重要。正如徐勇教授指出的那样:无论我们对村民自治给予怎样的评价,但它毕竟给中国政治社会结构嵌入一种新的机制,从而引发了新的社会历程和想象<sup>[7]</sup>。因此,下一阶段的工作就是根据国家的客观需求,通过政府推导的方式,在农村逐步实现村民自治的推广和普及。

## 四、村民自治推广与普及时期(1987年至今)

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》获得通过,并在全国各地迅速兴起学习、推广以及实施的热潮,用当时时髦的话来讲就是,“农村所到之处,无不是一派生机勃勃的民主气息”。然而“不和谐”而且有趣的事实是,作为人们公认的村民自治发源地的广西,因为撤销人民公社建立乡一级组织

后,农村基层组织出现了瘫痪和半瘫痪。为解决这一问题,广西壮族自治区党委和人民政府将村民委员会改设于自然村,在村一级原生产大队的基础上设立了村公所作为乡、民族乡、镇政府的行政派出机构,以此强化行政手段<sup>[23]</sup>。这些村公所直至1996年9月才完全撤除。还有江西的进贤县,在1989年将所属294个村民委员会改建为村公所,作为乡、民族乡、镇政府的派出机构,对村民委员会实行直接领导,直至1993年才撤销。而在云南,有人考察指出,全省在2001年才完全撤销村公所<sup>[7]</sup>。

由此可见,尽管肯定的观点占据主流,但是村民自治赋予农民的民主,并不是一开始就被所有实践者认为是个“好东西”。在治理的价值体系中,稳定经常会优先于民主、自由等价值,因此,加强管制手段对试图维护社会稳定的基层管理者而言是至关重要的。从实践来看,《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的推广总体上是由政府主导的,例如组织政治学习、协助健全村民自治组织或者开展干部培训工作、设试点、搞调研等。此外,还有2种当时也非常重要的推广方式:一是在全国推广示范村;二是对涣散、落后村的治理。

在各地推广示范村的过程中,村级组织建设有了进一步的加强,尤其是村民委员会职能、村民委员会和其他组织之间的关系都更加明确、具体。如全国村级组织建设示范县山东莱西县就颁布了《立足配套改革,强化村级建设》,其中规定村民委员会的主要职责是带领村民执行国家的法律、法令,维护村民的合法权益;组织和支持村民发展生产,勤劳致富,搞好协调服务;办理公共事务和公益事业,开展移风易俗,创建五好家庭、模范村民等精神文明建设活动,协助政府完成各项行政任务。同时,对涣散村的治理也是村民自治的重要推广环节,全国各省对涣散村的治理工作至1997年之后才基本完成。

至《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布之后,就村民委员会是否应该协助乡、民族乡、镇政府开展工作的问題,决策者的观点都较为一致,即多次重申村民委员会应当协助乡级政府开展各项工作,教育和推动村民履行依法应尽的义务,完成乡级政府布置的任务。但就村民委员会的经济管理职能问题,尽管立法明确规定村民委员会具有经济管理职能,但决策者对此仍偶有疑虑。

如1990年7月宋平作了关于《加强基层政权和群众自治组织建设问题》的谈话。他指出,替代原来生产大队、生产队集体经济管理职能的新的社区

性、综合性合作组织,在许多地方尚未建立健全起来。按照《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的规定,“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产”。据此,村民委员会应是土地集体所有的代表者,是联产承包责任制的发包方。这样,对村民委员会的性质和职能以及它同社区性的乡村合作组织的关系,都需要作进一步研究<sup>[7]</sup>。由此可见,村民委员会的经济管理职能如何与其他经济组织的职能协调,以及与其自身的性质和角色协调是一个值得注意或者需要重新考虑的问题。不过这种观点不是主流的。

1990年,中共中央指出村级组织建设的基本目标是:(1)有一个得力的领导班子,党支部、村民委员会和共青团、妇代会、民兵等组织健全,制度落实;(2)村里的事情有人负责管理,各项工作能够有秩序地进行;(3)正确执行允许一部分人先富起来的政策,带领群众共同致富,并使精神文明建设得到加强;(4)党和政府下达到村的任务能够按期完成<sup>[24]</sup>。从以上规定来看,一方面,村级经济组织并非一定要建立;另一方面,村民委员会也具有经济职能。

在中央随后的很多会议以及党和国家领导人的重要谈话中都提及集体经济发展在农村发展中的重要意义,但没有人直接质疑村民委员会行使经济管理职能的合理性问题。如1991年《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中提及,村级组织的基本要求为:有一个能够发挥核心作用的党支部;有一个能够关切法律、法规、政策,履行村民自治职能的村民委员会;有一个经济实力强大,能够较好发挥统一经营职能的乡村集体经济组织;有能够发挥作用的群众组织。但是同时承认,为了减少补贴干部职数,党支部、村民委员会以及乡村集体经济组织的干部可以交叉任职。

从实际来看,这一时期集体经济组织的建立和发展整体上呈现萎缩状态。因为在政社分开时期,村民委员会在全国范围内尚未普遍建立,人民公社的行政管理职能交归乡人民政府行使,经济职能由“瘦身”后的人民公社行使或者由当时人民公社更名而来集体经济组织行使。在村民委员会普遍建立后,一般地方的做法是将村民委员会和经济组织在人事上合二为一,这样一来,很多集体经济组织从此不再独立存在。对此,中央的态度由不置可否到逐步肯定,再到后来就明确提倡、赞成这一做法。

1998年,依照当时农村发展情况以及《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》存在的固有缺

陷,九届全国人大常委会先后 3 次审议《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(修订草案)。有研究者指出,村民委员会在修改的过程中存在四大争议:村民委员会的性质、村党支部在村民自治中的地位和作用、村民委员会与乡级政府的关系以及村民委员会是否应具有管理集体经济职能的争议<sup>[25]</sup>。和村民委员会职能相关的主要是后面 2 个问题。

就村民委员会与集体经济组织的关系的争议,《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》修订时截然不同的观点有二:一种意见认为,应当把指导关系改为领导关系,以加强乡级政府对村民委员会的管理和控制。理由是《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》规定的指导关系,造成乡级政府对村民委员会管理失控,不利于乡级政府开展工作。另一种意见是指导关系不能变领导关系,否则就是中国民主的倒退。这种观点认为,现在政府改革的方向是“小政府、大社会”,要做到社会能办的事情社会办,政府不该管的坚决不管,乡镇政府也不能逆潮流而动。有关方面在听取各方面意见后,认为将乡级人民政府与村民委员会的关系规定为指导与协助的关系,符合宪法关于村民委员会性质的规定,也符合农村的实际情况<sup>[25]</sup>;增加了乡级政府“不得干预依法属于村民范围内的事项”的表述。

对于村民委员会的经济管理职能问题,绝大多数全国人大常委会组成人员的倾向性比较明显,即认为村民委员会应当有管理集体经济的职能。因此,《中华人民共和国村民委员会组织法》只对《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》中的个别用词进行了修订,沿用了其中“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”这一规定。

最终通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》,对村级组织建设及其职能的有关条文而言基本上没有明显的变化,如村级党组织一如既往地是村民自治中的核心组织,领导村民委员会工作,乡与村之间是指导与协助关系、村民委员会兼有组织、协助行政以及经济管理职能。

另一个不容忽视的事实是,现时立法中村民委员会的职能体系是一个非常复杂的系统。一方面,在《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布后,各省、自治区、直辖市陆续颁布了实施办法;另一方面,由于在《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》以及《中华人民共和国村民委员会组织法》中都没有禁止其他部门向村委会布置工作。所以,除

了《宪法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》及其实施办法之外,其他部门立法同样可以为村民委员会设置职能。这样一来,村民委员会职能立法广泛分布在众多规范性文件中,这些立法中的规定本身可能存在不少问题,有待进一步完善。与此同时,20世纪 90 年代以来,村民自治原有的生存环境发生变化:基层政府行政权力日益膨胀、农村流动人口持续不断、新农村建设和城镇化建设日新月异等。在这种背景下,农村民主建设的完善以及村民委员会的职能调整再次提上立法日程。

## 五、结 语

建国以来村级组织的建设及职能演变是解读中国共产党组织管理农村手法的重要线索,也是考察村民自治产生过程以及村民委员会职能形成的关键依据。从上述历程来看,针对先天能力薄弱、后天发展不足的农村民间力量而言,村级组织的建立、发展以及职能设置,乃至政府权力对农村社会的干预程度,无不与国家的整体发展计划相适应或甚由国家需求直接决定,国家权威是构建和维持乡村秩序的主要力量。随着十七届三中全会的召开及相关文件的通过,中国农村改革轮廓正日渐清晰,农村组织的建设与具体职能极有可能伴随着相关法律的修改或者政策的出台而发生变化,进而推动新时期村民自治的发展。

### 参考文献:

- [1] 项继权. 中国的村级组织 [EB/OL]. (2004-05-07) [2008-06-07]. [http://www.ccrs.org.cn/show\\_704.asp](http://www.ccrs.org.cn/show_704.asp)
- [2] 吴理财. 20世纪中国村政的兴衰以及村民自治与国家重建 [J]. 中国学术研究, 2002(2): 36-43.
- [3] 民政部基层政权建设司农村处. 村民自治示范讲习班试用教材 [M]. 北京:民政部基层政权建设司, 1991.
- [4] 郭圣福. 中国革命和建设时期的农会 [J]. 天府新论, 2007, 23(6): 127-131.
- [5] 于建嵘. 20世纪中国农会制度的变迁及启迪 [J]. 福建师范大学学报:哲学社会科学版, 2003, 48(5): 11-16.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 刘为, 译. 北京:三联出版社, 1989.
- [7] 方容兴, 罗秉贞. 中国农村基层政权与村民自治建设纪事 (1949~1996) [EB/OL]. (2005-04-04) [2009-03-02]. <http://www.chinainfo.org/newsinfo.asp?Newsid>

= 16738

- [ 8 ] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991.
- [ 9 ] 彭真. 关于中华人民共和国宪法修改草案的说明 [EB/OL]. (2002-04-05) [2009-03-08]. <http://www.law-culture.com/showNews.asp?id=13543>.
- [ 10 ] 沈延生. 村政的兴衰与重建 [J]. 战略与管理, 1998, 5(6): 1-34.
- [ 11 ] 孙艳红, 付平. 中国共产党在农村基层社会进行制度探索的历史与启示 [J]. 中共福建省委党校学报, 2007, 29(4): 12-15.
- [ 12 ] 邹恩同. 关于《中华人民共和国村民委员会组织条例(草案)》的说明 [EB/OL]. (2005-07-21) [2009-03-09]. <http://www.law-lib.com/fzdt/newshim1/20/20050721205428.htm>.
- [ 13 ] 佚名. 人大代表审议村民委员会组织条例(草案) [EB/OL]. (2002-09-02) [2009-03-09]. <http://www.chinanural.org/newsinfo.asp?Newsid=14331>.
- [ 14 ] 范亚锋. 村民自治的法律经济学分析 [N]. 学习时报, 2008-04-07.
- [ 15 ] 陈锡文. 牢牢把握十五届三中全会的全局意义 [J]. 瞭望新闻周刊, 1998, 18(42): 1-2.
- [ 16 ] 韦大林. 村民自治的历史文化意义与现代契约社会的建立 [C]// 张文范, 卢继传. 中国新时期思想理论宝库: 第三届中国杰出管理者年会成果汇编. 北京: 文史出版社, 2007.
- [ 17 ] 徐勇. 民主进程中的政府主动性: 四川达州市村民自治示范活动调查与思考 [J]. 战略与管理, 1997, 6(3): 68-74.
- [ 18 ] 辛秋水. 村民自治: 第三次农村包围城市 [J]. 荆门职业技术学院学报: 社科版, 1999, 14(2): 13-16.
- [ 19 ] 贺雪峰. 当前村民自治研究中需要澄清的若干问题 [J]. 中国农村观察, 2000, 5(2): 64-71.
- [ 20 ] 毛丹. 乡村组织化和村民民主: 浙江萧山市尖山下村调查 [J]. 中国社会科学(香港), 1998, 9(1): 32-40.
- [ 21 ] 邱泽奇. 乡村选举与村镇组织建设: 兼论中央与地方关系的制度性变迁 [C]// 陈明通, 郑永年. 两岸基层选举与政治社会变迁: 哈佛大学东西方学者的对话. 台北: 月旦出版社, 1998.
- [ 22 ] 郑永年. 中国会变得民主吗? [C]// 陈明通, 郑永年. 在两岸基层选举与政治社会变迁: 哈佛大学东西方学者的对话. 台北: 月旦出版社, 1998.
- [ 23 ] 吴毅. 村治变迁中的权威与秩序 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [ 24 ] 何海波. 通过村民自治的国家治理 [C]// 罗豪才. 行政法论丛: 第5卷. 北京: 法律出版社, 2004.
- [ 25 ] 范瑜. 村委会组织法修订中的四大争论问题 [N]. 中国社会报, 1998-11-18.

## Establishment and functional transition of village-level organizations since the founding of PRC

ZHANG Li-qin

(School of Arts and Law, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

**Abstract:** In order to study democracy-building process of village-level since the founding of PRC, this paper reviews the process of establishment and functional transition of village-level organizations, especially in the grass-roots regime consolidation period, collectivization movement period, villager autonomy construction period and villager autonomy popularization period by literature analysis and systematic analysis. The analysis holds that as there exist different targets in every stages, the democracy-building of village-level and function of village-level organizations render different status. Moreover, the establishment, development and function setting of village-level organizations in various periods as well as government intervene with rural society should go with the overall development plan of state or directly decided the needs of state, the state authority has the power in the construction and maintenance of social order of the rural areas.

**Key words:** village-level organization; function transition; villager autonomy; villagers committee