首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2017 年第 1 期 (总第 234 期)
法学研究

我们需要什么样的村民自治组织?

杨一介

摘 要: 村民自治组织法律制度的实践表明,村民自治组织在组织结构、产权基础和村民自治机制等方面面临着需要克服的矛盾和冲突。以不同性质的组织制度和成员权制度为基础,区分村民自治组织与集体经济组织,更新村民自治组织主体制度的基本原则和规则。为实现村民自治组织的立法目的,应推动村民自治组织的多元化,促进村民自治组织的开放性,建立村民自治组织的责任能力制度,进一步调整和规范基层政府和村民自治组织之间的关系。

关键词: 村民自治组织;集体经济组织;成员权;产权;政府管理
中图分类号:D921.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2017)01-0063-07

2015 年发布的《深化农村改革综合性实施方案》提出,开展以村民小组或自然村、农村社区为基本单元的村民自治试点,在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区,开展"政经分开"试验。在此背景下,有必要反思村民自治法律制度的实践,分析和解释农村集体经济组织和村民自治组织之间的关系,进一步探究我们需要什么样的村民自治组织的问题,以推动乡村治理体系的完善和村民自治基本规则的更新。

一、村民自治组织法律制度面临的问题

农村居民按居住地设立、办理本居住区内的公共事务和公益事业的基层群众性自治组织,其组织形式是村民委员会。村民委员会在《宪法》中的制度安排,容易使人们混淆村民自治的性质。[①]

将村民委员会自治组织范围内的地域称为行政村缺乏法律依据。行政村不是行政区划,[②]也不是一级行政组织。一般所说的行政村实际上指

收稿日期:2016-07-19

作者简介:杨一介,男,云南鹤庆人,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,法学博士。(北京 100732)

① 崔智友:《中国村民自治的法学思考》,《中国社会科学》2001 年第 3 期,第 129-140 页。

② 《宪法》第 30 条。

的是建制村，但这种建制村在乡村治理体系中的法律地位常常遭到质疑。村民委员会的行政化或半行政化几乎成了共识。一般认为，村民委员会承担了大量的行政职能，自治职能受到削弱，成为一个“为政府服务”的机构和乡镇政府的科层隶属单位，成为上级政府和各种项目的“依附者”。①

以村民委员会为组织形式的村民自治在实践中容易转变为对村民的行政化管理。其中的一个原因，在于人们有意无意地将行政村和村民小组作为行政管理的对象和单元，而没有认识到群众性自治组织和基层政府在性质上存在差别。将与村民委员会这一自治组织相对应的行政区域称为行政村，在某种程度上反映的是在人们的意识中，未将村民委员会作为自治组织对待，也未认识到村民小组由村民委员会分设。②

上述村民自治组织的行政化只是问题的一个方面。

规范农村村民自治组织的《村民委员会组织法》涉及村民委员会的组成和职责、村民委员会的选举、村民会议和村民代表会议、民主管理和民主监督等方面。问题在于，这些制度规范的实施在一些情形下出现了真空。以村民委员会为组织形式的村民自治组织的公共事务和公益事业，与其分设的村民小组或自然村的公共事务和公益事业往往是有差异的。在包含了若干村民小组或自然村的自治组织内，某一村民小组或自然村的某项或某几项公共事务，对该村民小组或自然村来说意义重大，但对其他村民小组或自然村来说可能缺乏现实意义，或者可能与它们无关。在这一组织框架内，仅属于某一个或某几个村民小组或自然村的公共事务由村民委员会这一层级的村民会议或村民代表会议决定的法律后果，是前者的事务由后者决定，或者说自己的事情别人办。

在现实生活中，自然村、行政村和村民小组之间的关系比较复杂。有时候，自然村与行政村重叠，而有的时候，一个行政村包含了若干自然村或将一个自然村划分为一个以上的行政村。③ 同时，一个自然村包含几个村民小组，几个自然村组成一个村民小组，以及单个自然村设立单个村民小组等不同情形也是普遍存在的现象。从有效提供公共服务的角度来说，因地形、距离等地理原因，以村民委员会为单元的自治组织的服务半径可能过大，这会影响自治组织的效率，也会影响其履行法定职能。

尽管村民委员会可以依法分设村民小组，但村民小组不具有独立的法律地位。从近年来的村民自治实践看，村民自治更多地表现在选举民主，但由于村民委员会是通过相互关系不大或利益关系不太紧密的村民小组或自然村的村民选举产生，其负面影响之一可能是村民自治的立法目的不能实现。因此，村民自治理论和实践探索的一个主题是：开展以村民小组或自然村为单元的村民自治，进一步探索在村民委员会组织法框架内村民小组和自然村的法律地位。

更值得关注的问题是：涉及村民利益的一些重要事项，由村民会议讨论决定的强制性规定，④既缺乏产权基础，也缺乏集体行动的基础。

“三级所有，队为基础”的集体所有权制度对农村改革后的产权结构产生了深远影响。村民自治组织拥有土地的集体产权，⑤与国家法对农民集体所有权主体的规定不相符合。农民集体所有指的是由该农民集体成员集体所有。⑥ 在农民集体所有权制度下，集体产权主体有时候是村民委员会这一自治组织范围内的农民集体成员，而在更多的时候或主要是村民小组或自然村范围内的

① 汤玉权、徐勇：《回归自治：村民自治的新发展与新问题》，《社会科学研究》2015 年第 6 期，第 62 - 68 页；郎友兴：《走向总体性治理：村政的现状与乡村治理的走向》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2015 年第 2 期，第 11 - 19 页；王丽惠：《控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境》，《中国农村观察》2015 年第 2 期，第 57 - 68 页；余彪：《村民自治基本单位再认识与村级治理体系重塑——从广西 W 县 S 村调查谈起》，《西南大学学报》（社会科学版）2015 年第 6 期，第 46 - 54 页。

② 根据《村民委员会组织法》第 3 条第 3 款规定，村民小组是村民委员会根据村民居住状况、集体土地所有权关系等因素而分设。

③ 沈延生：《村政的兴衰与重建》，《战略与管理》1998 年第 6 期，第 1 - 34 页。

④ 《村民委员会组织法》第 24 条。

⑤ 程为敏：《关于村民自治主体性的若干思考》，《中国社会科学》2005 年第 3 期，第 126 - 133 页。

⑥ 《物权法》第 59 条第 1 款。

农民集体成员。产权行使或处分的权利由其主体享有，是产权制度的一个基本原则。当农民集体产权的主体是村民小组或自然村的集体成员，而其产权却由村民委员会召集的村民会议或村民代表会议来行使或处分，既背离了产权行使或处分的基本原则，也与组织法的其他规则相冲突。[①]这种制度安排的实践后果之一，体现为在一些情形下，村民会议或村民代表会议与村民小组或自然村之间存在需要克服的矛盾和冲突。

自治主体与所有权主体的一致性，是自治有效实现的基础，[②]问题是当何为所有权主体不能实现清晰的法律表达和解释时，自治主体与所有权主体的一致性缺乏必要的法律基础。

《物权法》和《农村土地承包法》对集体所有权行使的规定与《村民委员会组织法》规定的村民代表会议讨论决定的部分事项的重合，[③]在一定程度上也削弱了村民自治组织的产权基础，进而在一定程度上导致集体经济组织与村民自治组织的混同。

在村民自治组织的制度实践中，村民自治的空间与法律赋予村民的权利之间的矛盾和冲突时有体现。通常情况下，政府在农村提供公共服务、兴办公益事业不会构成对村民自治空间的威胁，问题的关键在于如何区分政府职能和村民自治空间，以及政府在农村提供公共服务、兴办公益事业时，村民自治组织如何参与，使政府履行职能和村民自治能够各得其所。

村民自治章程和村规民约为村民自治提供了基本规则。村民自治章程和村规民约不能有效实施和执行的后果是“自治不能”。为实现自治的目的，村民委员会选举、村民会议和村民代表会议、村务公开机制、村务监督机构等，为村民自治提供了必要的制度安排。但问题的另一方面是，村民自治的空间如何能够得到清晰的界定，自治机制的有效性如何能够得到增强。

自治章程的拘束力和村规民约的有效性是村民自治得以实现的基本保障。当自治章程缺乏拘束力，自治组织内不同的村民小组或自然村因自然条件、社会结构和风俗习惯等差异而使得村民委员会的村规民约不能有效实施和适用时，应当由村民小组或自然村根据不同情形制定并适用不同的自治章程和村规民约，以使村规民约名副其实，应当是村民自治的题中之意。村规民约在自治组织内不能普遍适用，或与村民小组或自然村的具体情况或需求相距甚远时，村民自治缺乏有效的规则作为制度基础。在村民小组或自然村内部缺乏自治机制的情况下，其公共事务由其他组织代为决定和行使便难以避免。

基本上可以说，以村民委员会为组织形式的村民自治组织的设立和发展，填补了人民公社解体后乡村治理的真空，成为乡村治理体系的重要组成部分。另外，村民委员会与基层政府之间事实上的隶属关系，以及村民委员会这一层级的村民自治组织与村民小组或自然村之间事实上的隶属关系，在某种程度上延续了旧体制的做法，特别是在自治权与产权的关系上，政社合一的影响不同程度地存在。因此，我们面临的任务是，既要进一步实现村民委员会层级的村民自治，也要克服村民委员会自治组织力所不及的空间，在维持村民委员会架构的前提下，建立以村民小组或自然村为基本单元的村民自治组织。

二、村民自治组织与集体经济组织的区分

在一个村社共同体内部，集体经济的发育和成长，能够为村民自治的有效实现提供动力和基础，村民在处理和协商公共事务时较容易达成一致意见，采取一致行动。另一方面，自治组织与经济组织属于性质不同的组织体。两者设立目的有别，法律基础不同，其中所表达和体现的法律关系也不同。即使在自治组织成员与经济组织成员重合或大部分重合的情况下，其设立和存续也应当适用不同的规则，而不能以经济组织的规则代替自治组织的规则，或以自治组织的规则代替经济组织的规则。自治组织和经济组织混同的法律后

① 如《村民委员会组织法》第28条第3款。

② 付振奇：《村与组所有权：村民自治有效实现的产权基础》，《东南学术》2016年第2期，第88－94页。

③ 《物权法》第59条第2款、第60条，《农村土地承包法》第18条第3项、第19条，《村民委员会组织法》第24条、第25条。

果，是不同性质的组织体适用同类规则，或者不同性质的规则的适用对象错误。

村民自治组织的自治功能与集体经济组织的经济功能之间本来应该有基本的划分，但由于受“政社合一”旧体制的影响，以及村民自治组织法律制度赋予其较为广泛的经济功能，同时还由于村民自治组织与集体经济组织都可以行使集体所有权，村民自治组织和农村集体经济组织的界限和划分在一些情形下变得模糊不清或合二为一，村民自治组织的财产与集体经济组织的财产也不能区分或界定。如果说村民自治组织的财产是村民集体所有的财产，[①]那它与集体经济组织的财产该如何区分？村民的身份又以什么样的标准来识别和界定？

农民集体成员权制度对村民自治组织和农村集体经济组织的区分具有决定性的影响，村民自治组织与集体经济组织区分的关键是成员权的区分。区分村民自治组织成员和集体经济组织成员的出发点，是不同性质的组织体的组成遵循不同的基本规则和组织章程。

村民自治组织成员权的取得原因，在于其具有村民资格。实践中，将户籍作为认定村民资格的一个最基本的标准，但已不是唯一的标准。[②]由于农村社会经济条件发生了深刻的变化，识别村民资格的标准、取得村民资格的原因以及农村居民的含义也发生了变化。如国家公职人员退休后回原籍，可以在其原籍的村民自治组织选举中被村民推选为负责人。这意味着，该退休的公职人员已成为这里的村民，其村民资格不是根据其户籍来决定，也不是由他与村社共同体之间的产权关系来决定，而是由于他与原籍具有天然的联系，村民认可了其村民资格，他根据村民自治组织的相关规则取得了村民资格。同样的道理，在同一村社共同体内部，因外来人口的增加而使得村社异质性增强，如因工作需要而在村社内部租住的外来人口，他不具有这里的户籍，但这不妨碍他成为这里的村民。经济发达地区农村社区非户籍人口融入其居住的社区，面临的正是这样的问题。这些非户籍人口能否成为这里的村民自治组织的成员，根据自治组织的章程来决定，而不是根据其户籍来决定。[③] 以户籍作为识别村民资格的主要标准正失去其社会基础。[④]

成员权的本质是一种身份权。村民自治组织的成员可能不是该村社共同体中的集体经济组织的成员，他可以不是土地股份合作社的成员，也可以不拥有承包地，如新增人口不再取得承包地，但这不影响他根据村民自治章程取得村民资格，参与村民自治，根据村民自治章程履行相应义务。同时，根据村民自治章程，村民自治组织成员可以退出该组织，或在一些情形下丧失成员资格。

对集体经济组织成员的识别或认定，应从集体经济组织的演变和现状出发。农村改革后，新的乡村治理体系取代了“政社合一”的人民公社体制，村民自治组织和集体经济组织构成乡村治理体系的两大支柱，巩固和发展集体经济、重建集体经济组织成为乡村治理和农村改革的一项重要任务。重建集体经济组织需要解决的核心问题之一，是如何保障集体经济组织的成员权。

长期以来，我们是以户籍为基本标准，来识别或认定集体经济组织的成员资格。具有该集体经济组织的户籍的村民，是该集体经济组织的成员，享有成员权，其法律效果主要体现为取得承包地、参与集体资产的分配。这种成员权制度在实践中面临的主要问题是它与其他规则相冲突而逐渐丧失可操作性。在承包地取得上，“增人不增地，减人不减地”的规则的实施，使得承包地的取得与户籍之间已无必然联系。尽管在实践中局部地区

① 任自力：《村民自治若干基本概念的法学思考》，《国家行政学院学报》2007年第3期，第38－41页。

② 同上注。

③ 根据《村民委员会组织法》第13条第2款第3项的规定，户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，经村民会议或村民代表会议同意参加选举的公民，可以参加选举。2015年5月中共中央、国务院《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》提出：“依法保障符合条件的非本村户籍居民参加村民委员会选举和享有农村社区基本公共服务的权利。吸纳非户籍居民参与农村社区公共事务和公益事业的协商。建立户籍居民和非户籍居民共同参与的农村社区协调议事机制。”

④ 如《上海市村民委员会选举办法》（2010年第2次修订）第7条第4款规定：“已经转为非农业户口的原本村村民，仍在本村居住或者工作，遵守村规民约、村民自治章程，执行村民会议、村民代表会议决议，本人要求登记的，经村民选举委员会确认，可以予以登记。”

的小调整时有发生，但新增人口不能取得承包地已成为普遍现象。同样，集体产权制度改革中推行的成员固化，也使得以户籍为基本标准的成员权取得规则失去其现实意义。尽管户籍对成员固化具有重要影响，但成员的识别和认定还考虑了其他因素。而且，成员固化意味着此后在该村社共同体具有户籍的人可能不是该集体经济组织的成员。在农村集体产权制度改革背景下，集体经济组织的含义已发生变化。集体经济组织是一个集合性概念。

集体经济组织成员资格取得和丧失的基础是集体经济组织章程。集体经济组织的成员基于其成员权享有相应的财产权，如土地股份合作社的成员据其份额享有相应的收益权。在维持集体经济组织封闭性的情形下，其成员财产权的转让或继承受到限制的规则与市场交易规则和现代财产权的基本规则不兼容而容易导致纠纷或冲突。承认集体经济组织成员在该经济组织享有的财产权的转让或继承，可避免这种纠纷或冲突，而且这种财产权的受让人或继承人基于其受让或继承，取得该集体经济组织的成员资格，享有了成员权，原成员权消灭。与集体经济组织成员权取得和消灭的制度基础不同，村民自治组织的成员退出后，在符合自治章程约定的情形下可以重新加入该村民自治组织，但不存在这种身份的转让或继承问题。

村民自治组织与集体经济组织的区分，还在于其组织结构的制度基础存在差异。

村民自治组织设立和存续的制度基础是村民自治章程和村规民约。[①] 与此不同，集体经济组织乃根据相应的经济组织章程设立，如土地股份合作社章程。在进行集体产权制度改革、组建股份合作经济组织的地区，可以开展“政经分开”试验的实践基础，在于这些经济组织有相应的组织制度来支持，而且有些组织制度基本上具有了科学的法理基础，这使得集体经济组织和村民自治组织的区分成为可能。在未进行集体产权制度改革的地区，两类不同性质的组织体的混同，并不意味着不能对其进行基本的区分，而在于制度安排上村民自治组织与不同的财产权主体制度的混同，[②]以及两类不同性质的组织都可行使农民集体所有权，致使两者的区分遇到了难以克服的障碍。的确，村民自治组织有其自己的财产，但它与集体经济组织的财产属于不同的范畴。无论是否进行集体产权制度改革，区分村民自治组织的财产和集体经济组织的财产，可以为两种不同性质的组织体的区分提供一种途径，而这种区分仍然需要回到成员权制度上来。

以不同的组织章程和成员权制度为基础，可以基本实现区分村民自治组织和集体经济组织的目的。由不同组织体的不同性质所决定，村民自治组织章程、村规民约与集体经济组织章程指向不同的社会经济关系或法律关系。村民自治共同体自主决定和治理其公共事务，与集体经济组织及其成员行使和处分财产权遵循不同的规则。村民自治共同体的成长和发育，需要一定的财产为基础，以实现其自主治理的目的，形成自主治理的空间。其自治权的行使，在依据自治章程和村规民约的同时，不得与国家法相冲突。[③]

村民自治异化为村干部自治及其谋利倾向，而致村民自治组织的主体独立性丧失和“村民的不在场”。[④] 同时，村民自治组织的设立和运行机制也缺乏有效的保障其独立性的规则。为克服村民自治组织缺乏独立性的问题，需要探索如何构建与农村社区自治组织功能相适应的主体制度，并建立其相应的责任能力。

---

① 根据《村民委员会组织法》第27条第1款的规定，村民自治章程和村规民约由村民会议制定和修改，但一些地方法规规章却将村规民约的制定主体变更为村民委员会。高其才：《通过村规民约的乡村治理——从地方法规规章角度的观察》，《政法论坛》2016年第2期，第12－23页。

② 《村民委员会组织法》第24条。

③ 如不同地区的村规民约，大多有关于罚款的约定，但不能因此而认为村民自治组织具有罚款的职能，可以行使罚款权。对这类约定的解释，应置于具体的适用环境中。从形式上说，当村民违反约定而致自治组织对其施以罚款，但实际上罚款的实质是一种民事赔偿，如对砍伐树木、乱倒垃圾等施以罚款。

④ 章荣君：《从精英主政到协商治理：村民自治转型的路径选择》，《中国行政管理》2015年第5期，第74－77页；田雄、王伯承：《单边委托与模糊治理——基于乡村社会的混合关系研究》，《南京农业大学学报》（社会科学版）2016年第2期，第64－73页。

三、村民自治组织结构的调整

在区分村民自治组织与集体经济组织的基础上,需要着眼于不同层级的村民自治组织之间的关系以及基层政府和村民自治组织之间的关系的调整。

无论是以建制村为单元推行村民自治,还是以村民小组或自然村为基本单元推行村民自治,应从具体情形出发。建制村、村民小组和自然村之间存在不同的结构,它们的组成情况也千差万别,这使得它们的公共事务既有共同之处,也会存在程度不同的差异,即有的公共事务可能涉及整个建制村,而有的公共事务可能仅涉及其中的部分村民小组或自然村。这意味着,在村社共同体的公共事务存在差异的情形下,可以进一步探索村民自治组织形式的多元化。

以村民小组或自然村为单元的村社共同体的村民自治,具有地缘和血缘的优势。以地缘和血缘为基础的村社共同体的形成,一般经历了一个长期的过程。在村社共同体内部,村民之间因公共事务而协商和行动,其交易成本相对较低。这是通过行政力量而形成的由若干村民小组或自然村组成的村民共同体所不具有的优势。这样说不是在强调村民小组或自然村的优势后否定村民委员会存在的正当性和必要性,而是希望在村民委员会组织法的框架内进一步明确村民小组或自然村的法律地位,实现不同层级的村民自治组织的自主性和独立性,保障其能够根据法律规定享有与其公共事务相适应的自治范围和空间。

在村民委员会这一自治组织框架下,村民小组或自然村根据本组或本自然村的风俗习惯和需要解决的普遍性问题而制定的自治章程和村规民约,由于具有更为坚实的社会基础和民意基础,其效力能得到更好的体现。近年来,以村民小组或自然村为单元的村民自治的实践表明,在明确各自的自治范围和空间的前提下,它们能够与村民委员会和谐共处。①

村民委员会与其分设的村民小组之间在公共事务方面的冲突和矛盾日益明显。在同一村民委员会自治组织范围内,不同的村民小组或自然村需要处理的公共事务会有差异,在一个自然村包含两个或两个以上村民小组的情形下,不同的村民小组所关注的事项也可能存在差别。不同层级的村民自治组织,虽然其大小或规模不同,但从村民自治的本质来说,不应当将其设立为具有隶属关系的高低不同的组织体。不同层级的村社共同体自治的前提之一,是以划分与其相对应的公共事务为基础,构建多元化的村民自治组织体系和村民自治主体制度。

另外,农村社区人口流动性的增强,以及实践中村民自治组织成员权规则的重建,要求村民自治组织应当具有开放性。封闭的村民自治组织既不能适应农村社会经济条件的变化,也不能实现村民自治的目的。

面对村民自治组织的多元化和开放性,以及村民自治组织和集体经济组织的分离,如何推进行政管理体制改革,进一步调整政府管理与村民自治的关系,也成为一个迫切需要解决的问题。

当前的一个突出问题是,基层政府在农村的财政支出管理制度已不能适应农村社会经济条件的变化。笔者的社会调查表明,村财镇管影响了效率,而将村级的公共工程纳入镇公共资源交易中心招投标,增加了交易成本和实际支出。强调村民自治是村民对其公共事务的自主治理,不是对政府管理的排斥和削弱,而是在尊重村民意愿的基础上,使村民自治成为国家乡村治理的重要组成部分,成为基层政权建设的基石。

从村民自治组织完成基层政府的行政任务的角度来说,村民自治组织行政化的观点也许是能够成立的。问题在于,基层政府基于法律规定进行乡村治理,提供公共服务,本来是其职责所在。基层政府怠于履行法定职责的后果,则构成不作为。村民自治不是意味着政府从乡村退出,而是需要重新划分和调整村社共同体的公共事务的范围。因此,应当通过制定基本规则,明确哪些公共事务由政府提供和支持,而哪些公共事务则应当

① 郝亚光、徐勇:《让自治落地:厘清农村基层组织单元的划分标准》,《探索与争鸣》2015 年第 9 期,第 52 - 56 页;李超主编:《乡村治理新探索——大理州以自然村为基本单元开展村民自治试点工作的实践与探讨》,云南人民出版社,2015 年版,第 64 - 74 页。

通过村民自治来解决。政府提供公共服务与村民自治之间不是对立关系。两者之间可能存在不同程度的紧张和对立,但这种紧张和对立可以通过事权的划分来解决。村民的地方性知识和公共资源是村民在长期实践和相互交往中积累的,是解决其公共事务的重要社会基础。这些地方性知识和公共资源不仅是村民自我管理和自我服务的基础,也可以为政府的公共服务提供地方性的非正式制度的支持。

四、结论

自治和管制属于不同的范畴。管制因素太多将导致自治空间的收缩,而以自治之名行管制之实,则会导致自治组织缺乏活力,以及自治组织和基层政府之间的对立和紧张。农民基本上退出公共事务空间,[①]根本原因可能在于未能解决好自治和管制的关系。基于此,应调整自治组织和基层政府之间的关系,主要是它们之间的法律关系。实践表明,在很多情形下,基层政府的支持、指导和协助等行为不能通过法律关系得到清晰的表达。村务应公开而未公开的情形发生时,村民可以向基层政府反映,也可能不能达到预期的效果。村民自治制度建设的基本任务是:进一步规范基层政府、村民委员会与村民小组或自然村的关系,并且这种关系可以通过清晰的法律表达来体现,以促进乡村治理秩序的良性发展,以及村社共同体自治空间的发育和成长。

以公共事务自治为基本特征的自主治理,[②]无论是村民委员会,还是具有独立法律地位的村民小组或自然村层级的村民自治组织,属于村社共同体成员的自治,它与具有地方政权性质的民族区域自治不同。为适应乡村治理的要求和农村社会经济条件的变化,应适时修改《村民委员会组织法》。在总结实践经验的基础上,明确基层政府和村民自治组织的公共事务的划分。其中的核心问题是,应由政府提供公共服务而由村民自治组织承担的事项,属于基层政府和村民自治组织之间的委托关系,而且这种委托关系应当可以通过清晰的法律表达来体现。

正如现行的村民自治法律制度赋予了村民委员会自主性和独立性,[③]将来的村民自治法律制度应当赋予村民小组或自然村与其公共事务相适应的自主性和独立性,确立村民委员会和村民小组或自然村层级的自治组织之间事权划分的基本原则,不再将村民小组作为村民委员会分设的村民组织,明确村民小组或自然村具有独立的法律地位,重建不同层级的村民自治组织主体制度,建立村民自治组织的责任能力制度。

(责任编辑:新中)

① 陈明:《村民自治:"单元下沉"抑或"单元上移"》,《探索与争鸣》2014 年第 12 期,第 107 - 110 页。

② 李文钊、张黎黎:《村民自治:集体行动、制度变迁与公共精神——贵州省习水县赶场坡村组自治的个案研究》,《管理世界》2008 年第 10 期,第 64 - 74 页。

③ 殷冬水:《20 世纪 90 年代以来中国村民自治实践海外研究的跟踪分析》,《国外理论动态》2014 年第 10 期,第 73 - 82 页。