



嬗变时期的家族势力与村民自治

发布日期：2006-6-12 9:38:50 作者：龙建明

龙建明

(吉首大学法学院, 湖南吉首416000)

摘要：村民自治对于建构上层间接民主与基层直接民主、国家代议民主与社会直接参与的复合民主制的中国宪政制度具有重要的创新意义。然而，转型过渡时期的农村家族势力复兴并发展成为一股强大的力量，对村民自治制度的实施已构成严重的危害和威胁。应进一步完善基层直接民主选举制度，运用刑事法律打击妨害村民自治的行为，以确保村民自治制度得到正确实施。

关键词：村民自治；家族势力；国家法

中图分类号：DF51 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-2883(2006)02-0110-04

1998年《村民委员会组织法》的正式颁布实施，村民自治制度得以正式产生。这意味着公民不仅可以通过自己的代表间接行使对国家的管理，而且能通过自治组织直接行使对本社区公共事务的管理；国家的治理方式由传统的单一性国家治理转变为国家与社会的双重性治理；上层间接民主与基层直接民主、国家代议民主和社会直接参与双重性复合。这使得中国宪政制度更趋完善 [1]。然而，良好制度在现实社会中的实施并非完美如诗，嬗变时期农村家族势力的复兴并逐渐演变成为一股越来越强大的力量，操纵或者破坏村民委员会的选举，在某些封建家族势力活动盛行的地方，村民自治实际上成为家族势力的自治，宪法和法律赋予村民的权力形同虚设，基层直接民主制度难以得到正确有效实施。因此，如何对家族势力进行引导、协调，运用国家法对其进行调适，以保证村民自治制度得以有效实施，就成为一个亟待解决的课题。

一、村民自治是中国宪政制度的创新

“自治”，英语为“self-rule”，是指某一事物按照自身独有的方式、程序和准则进行自我管理，而不受外界的干扰。可以说，“自治”意味着自主、自律和自由 [2]。所谓“村民自治”，是指一定区域范围内的村民，以保障民主自治权利为目的，按照一定的规则和程序进行的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的一系列制度的统称。村民自治制度充分体现了直接民主和广泛参与的原则，能有效地保障村民自治权利的实现，从而促进社会的稳定。中外的历史发展已证明：作为“从社会中产生但又自居于社会之上且日益同社会脱离的力量”的国家，无论采取什么形态、何种结构，以跨越社会（尤其是基层社会）而实现对个人的直接管理；而缺乏健全的社会体系，也往往导致国家的社会化和个人权益的国家化，即国家机构日益庞大，其包揽的社会事务日益增多，国家垄断愈来愈多的资源，而个人则缺乏独立的人格和真正的私人生活空间，个人生活的一切都要仰仗国家，这种社会依附于国家、国家和社会头重脚轻的状况，表面上强化了国家的权威，实际上使作为政治实体的国家缺乏坚实的社会基础，犹如建筑在沙滩上的高楼大厦。因此，“放水养鱼”，实施村民自治等社会基层自治，积极培育和强化社会体系，实乃国家长治久安与社会繁荣发展的固本之举 [2]。

可以说，自《组织法》正式颁布实施以后，村民自治实施的力度进一步增强，村民在村干部的选举和村务的决定权方面，与过去不可同日而语，民主化的村级治理名实渐符。然而，随着转型过渡时期家族势力的复兴，农村村民自治制度的推行面临着十分复杂的局面，基层直接选举的民主化进程已受到严重影响。

二、运用国家法对家族势力进行调适

家族势力及其选举中衍生出的派系本身并没有善恶之分。在我们传统视野中，家族势力虽不是一个积极的词汇，一提及它，总会让人想起群体的争斗、社会的撕裂。然而，从基层直接民主制度在村级推行以来的情况看，民主不仅仅体现在村民手中一张张分散的选票，同时也体现着共同利益的群体意志的表达。家族势力以及村民在直接政治参与下，众多个体结成的派系，就如同麻线结成绳、细流汇成河，人多力量大，能更有效地表达其成员的意志。许多调查表明，一些家族势力凌驾于基层党组织和村民委员会之上，通过家族的

血缘关系以及联姻形成的亲属关系相结合而产生的各种派系，在村委会直接选举中，通过拉票、操纵、破坏选举，在一些封建家族活动盛行的地方，这已成为一种经济文化形态，对村民的利益分配、矛盾冲突的解决以及对村委会的日常工作，都有严重的影响，邪恶的家族势力已成为村民自治以及在这一制度下开展的村委会直接选举所无法回避的问题。因此，通过国家制定法的完善以保证基层直接民主选举的实现，能够有效地阻止家族势力趋恶。

家族组织是乡土社会固有的产物，农民对其有复杂的历史情怀。就我国农村目前情况来看，在执法环境不佳和减少交易成本以追求利益最大化的现实社会，以家族组织为依托的解决纠纷的非正式制度，仍继续在发挥着作用。此外，在转型过渡时期，国家正式法律没有调整的社会关系，而以家族组织通过“无数次重复、试错和改进过程中形成的过渡性交易”，有可能是国家法律寻找的最佳纠纷解决方式[3]。为此，国家法应当注意到非正式制度有价值的一面，在国家制定法许可的范围内，留给它们一定的弹性空间，充分考虑家族组织在转型社会里展现出来的创新机制，对之加以引导、协调，可以使家族组织的内在优势发挥出来，成为法治建设的健康力量。人是社会中的人，在一个村落内部，家族、邻里、亲友等，人际关系的存在是个客观现实，除情感方面的联系外，在生产、生活和社会交往中，每个成员都有借助群体力量寻求归属的要求。国家既然将村落权力归还给村民，有意竞选者在角逐权力的过程中，必然要组织、整合自己的力量，与其他势力进行联合、合作或竞争，而竞争的实质取决于支持者的多寡。这样一来，拉帮结派也就成了竞选者的必然手段，于情于理都说得过去。况且，民主不是个人，也不是一个家族的独角戏，村委会选举时，多位候选人的竞争，其争夺的不仅仅是选票，更是民意，老百姓从他们的竞选中，可以看出其能力及其人品，从而，有助于最终选定一个符合自己的意愿，能真正代表自己利益的人。平日里，台下有人对“宝座”虎视眈眈，敢于监督和提出自己的批评，台上的人才会自省、自警和自励，惟恐失去民心，而为他人所取代。因此，多个家族势力及其在选举中为达到某种目的而结成的不同派系之争，有助于避免在没有竞争对手的情况下孤脚踏上权力宝座的掌权者——随心所欲地驾驭各种资源。在监督制约机制严重缺失的基层村民自治制度下，家族势力的存在，对于手握权柄的人不失为一种有力的监督，从而使村民的意愿能有效地向外表达，使村民的利益获得最大限度的保障。因此，就目前状况而言，我们应该正视和包容家族势力的存在，通过不断完善国家法，制定严格的规则和程序，将人们的利益诉求及其社会矛盾限定在一定范围内。

三、国家法对家族势力调适的对策思考

针对家族势力对我国农村村委会选举和日常工作产生的巨大冲击，笔者就如何运用国家法对其进行调适，提出如下两点思考。

（一）完善《村民委员会组织法》中的选举制度

直接的基层民主选举制度，意味着村委会的干部由全体具有选举权的村民直接选举产生，任何组织和个人不得指定、委派或者撤换。凡是年满18周岁的村民（除非依法被剥夺或限制政治权利者），都有选举权和被选举权。村委会的选举要严格遵守如下的规则和程序：1. 村民会议或村民代表推选产生选举委员会，由其主持村民委员会的选举；2. 由村民直接提名村委会候选人；3. 实行差额选举，即候选人的名额应多于应选名额；4. 半数以上选举有效制度，即候选人获得参加投票的村民过半数的选票，始得当选；5. 秘密选举制度，即选民应在秘密状态下填写选票；6. 无记名原则，即选民投票时无须署本人姓名；7. 公开计票制度，即选票的计算应当在公开的场合进行，并接受选民的监督；8. 当场公开选举结果制度，即计票结束后便向选民宣布选举结果；9. 罢免制度，即本村五分之一以上的选民联名，可以罢免村民委员会成员，如有过半数的选民同意，则罢免有效。

根据《组织法》上述之规定，不难看出，其更多的是借鉴全国和地方各级人大选举的通行做法，很少考虑到现行农村直接民主选举所可能遇到的实际问题。因此，为更好地推动代表制民主的发展，进一步促进中国宪政制度的创新及其所依赖的公民社会得以形成，有必要结合我国农村实际，对《组织法》中选举制度作出几点具体的补充规定：第一，关于选举委员会的产生，《组织法》只作原则性的规定，即由村民会议或村民代表会议推选产生，而未考虑到农村家族势力及其派系争夺对选举产生的负面影响。因此，笔者建议对选举委员会成员的性别及其家庭住址作出一些适当的限制，如选举委员会成员不能都是同姓，要有一定的女性比例，成员应尽量分散在不同的自然寨，这不仅有利于选举委员会选举工作的开展，而且在一定程度上有助于防止邪恶家族势力对村民委员会选举的操纵。第二，关于候选人提名制度，《组织法》规定村委会候选人由村民直接提名，此外，没有什么其他规定。本人认为，和选举委员会的产生一样，应适当考虑候选人的不同性别及其在自然寨或村民小组中的比例分配。第三，关于候选人须获得参加投票的村民过半数的选票始得当选的制度。在我国，家族势力及其在选举中形成派系争夺激烈的地方，有些优秀的候选人就是无法获得过半数的选票，如何处理这种情形，的确是个很棘手的问题。能否通过预先规定村委会成员的性别或者其成员在自然寨中的配置来解决这一问题。如7个村委会成员至少有3种姓，其中必有一名女性，当王某作为其中的候选人之一，虽其得票不超过半数，但和其他人相比又是相对多的时候，是否可以考虑当选？而当李某作为女性候选人，其得票最多，但即使通过再次选举，仍突破不了过半数的选票，是否也可以考虑当选？或者是假设某村有5个自然寨，每个自然寨至少要产生一名成员的时候，如A是甲寨得票最多的，则A能否就可当选？这都是尚待探讨的问题。

（二）运用刑事法律打击妨害村民自治的犯罪行为

全国人大常委会虽对我国刑法第93条第2款“其他依照法律从事公务的人员”作出了扩大解释，村民委员会等基层组织人员在从事抢险、防汛、优抚、扶贫、救济款物等事务的管理，利用职务上的便利，非法占有公共财物、挪用公款、索取他人财物，或者非法收受他人财物、构成犯罪的，适用贪污罪、挪用公款罪和受贿罪的规定。然而，根据罪刑法定原则，有许多妨害村民自治的行为就难以适用刑事法律对其予以制裁，因此，笔者认为有必要对如下几个罪名作出补充规定。

1. 破坏选举罪。是指在选举各级人民代表大会和国家机关领导人员时，以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段，破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权，情节严重的行为 [4] (622)。因为村民委员会的选举不同于各级人大和国家机关领导人员的选举。如以上述手段对村委会的选举进行破坏或妨害的行为，笔者建议，可以比照刑法典第265条之规定追究刑事责任。

2. 阻碍国家机关工作人员执行职务的犯事罪。根据刑法典第277条的规定，以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。为维护村民委员会自治组织的权威，对于以暴力、威胁方法阻碍村委会依法执行村务，情节严重的，应该可以参照该罪追究刑事责任。

3. 报复陷害罪。是指国家机关工作人员滥用职权，假公济私，对控告人、申诉人、批评人、举报人实行报复陷害的行为 [4] (620)。对于村委会成员，如村长滥用职权，对控告人、批评人、申诉人、举报人实行报复陷害的，笔者认为，可以适用本罪追究其刑事责任。

当然，用刑罚手段打击妨害村民自治的犯罪行为，只是对邪恶家族势力进行综合治理的一种措施。除了运用国家法对其进行调适外，加强对农村党员、群众的教育，使大家认识到家族派性活动对村民自治的危害，从而自觉不参与、甚至抵制其活动，同样具有非常重要的作用。

综上，家族势力及其在村一级直选中衍生出的派系争斗，虽在一定程度上能有效地遏制村干部的贪污腐败和大吃大喝，对于制约机制严重缺失的村民自治制度，这不失为一种有效的监督。然而，随着家族势力的扩张及其派系斗争的愈演愈烈，村民直选中的贿赂、暴力、威胁等非法行为已成无法回避的现实。因此，如何正视家族势力的存在，在我国现有的政治体制下，怎样正确认识和如何处理好此类问题，是我国农村目前亟待解决的一个课题。在直选制度进一步扩大之前，我们可以通过基层直接民主所折射出来的相关现象，及早设计未来相关问题的解决方案，才能有备无患，这不仅可以减少我国民主政治建设的成本，而且可以确保其朝着正确的方向发展。

(本文系湖南省教育厅资助科研项目“关于农村恶势力法律问题探析”之系列成果，文号为“04C500”。)

参考文献:

- [1] 徐勇. 村民自治: 中国宪政制度的创新 [EB/OL]. <http://www.snzg.net>, 2005-09-08.
- [2] 胡平仁. 关于村民自治问题 [EB/OL]. <http://www.univillage.org/view/a221.htm>, 2003-11-19.
- [3] 田成有. 转型期乡村关系的嬗变与国家法的调适 [EB/OL]. <http://www.snzg.net>, 2005-10-21.
- [4] 苏惠渔. 刑法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997.

【责任编辑刘茂海】

Family Powers and Villagers' Autonomy

LONG Jian-ming

(Law school, Jishou University, Jishou 416000, China)

Abstract: The villagers' autonomy is very important for the villagers to establish the indirect democracy of upper level and direct democracy of basic level, China's constitutional government system of the compound democracy of the state representative democracy and the social direct participation. At the transition of society, the rebirth and development of family powers of the countryside become a mighty force, which has caused some serious dangers and threats for the villagers' self-government system. Therefore, this paper makes a preliminary discussion on how to improve the democratic election system, to make use of criminal law to hit the behavior of interfering with the villagers' democracy so as to carry out the villagersdanyinghao self-government system.

Key words: villagers' self-government; family powers; national law