



论美国乡村自治法律制度

黄辉 摘自:《当代法学》(长春)2009年1期

【摘要】乡村自治作为美国地方自治制度的当然组成部分,却一直缺少联邦和州层面的专门法,这与其高度的地方自治形成了鲜明的反差。事实上,以《纽约乡村法》为代表的美国乡村自治法律,无论是成文法,还是不成文法,均有成熟的法理念支持,而且有完善的法律体系。主要体现在,村民自主与政府特许相结合的社团村设立模式、村民选任与村长聘任兼备且功能完整的议事执行机构、高度自治并成良性循环的内生公共秩序、充分独立的立法权和财税权、公平正义的民意表达程序、强制手段和惩戒措施并重的权利救济机制。这种乡村自治法律制度的立法样板,对我国村民自治法律制度的完善具有重要的借鉴作用。

一、乡村社团

首先是村的性质。在美国,村分为两类,即社团性村(incorporated village)和非社团性村。《纽约乡村法》所规范的对象主要为社团性村。依照该法的规定,社团性村主要是指依赖于土地和区域,由村民群体自愿组成的社团。它可以由跨乡镇的相邻的人口聚集区或村组成一个法律意义上的社团,并具有一定的权力。其主要权力为:1. 依社团需要,享有、管理、买卖、租赁财产;2. 接受赠与、遗赠,独立享有动产、不动产、证券凭证;3. 制作、使用统一的印章;4. 独立参加诉讼活动;5. 基于社团职能和法律所享有的各项权利。社团性村经政府特许,具有独立的法人地位和相关权利,能够对外发生各种法律关系,有利于最大限度地发挥村的公共服务功能。通常,具备一定经济条件,能够自行提供较为完备的公共服务的村,均可以成为社团性村。而非社团性村在尚未成立社团组织的状态下,区域内的组织功能仅有消防等基本安全职能,区域的组织化程度很低,只能维持本村内部的简单运作,在许多情况下难以得到法律的有效保护。

其次是村的设立。与我国纯粹政府主导的行政村建制不同,纽约社团性村的设立采村民自愿原则,由村民自主决定。设立需具备相关的程序和实体要求,比如常住人口不少于500人。美国各州村的人口数标准不一,{1}(P621)《纽约乡村法》一般要求美国村平均人口在500—2500之间。常住人口,是指除了18周岁以下、在本村无住所而只是为了选举需要而以村为通讯地址的人之外的本村居民。其定义采用了排除法,确保尽可能大的村民范围。村的区域面积不超过5平方公里,主要是考虑保持适当的人口密度和合理的村庄规模,以便于管理。

社团性村设立的主要程序为:1. 提出申请。请求人应当为拟设村范围内有选举权人口的20%以上,或村范围占50%以上不动产价值的人提出。依附于土地的不动产是乡村主要的财产形式,把不动产要素纳入社团性村的设立条件,是《纽约乡村法》的特色之一,它兼顾了村民群体和财产所有权人的利益,有利于鼓励有财产实力的人参与村的公益事业。申请书要注明申请人、内容、理由、地界范围证明材料并交付6000美元申请费。2. 公告听证。递交申请之日起的20日内在本地不少于5处重要场所及当地报纸上登载两次,以核实内容的真实性。3. 县政府作为受理部门作出是否同意的初步裁决。申请人对裁决不服的,可以申请复审。复审必须在30天内完成。4. 全村公决。申请通过后,由村所辖的市镇官员、监督员以及村民代表组成的选举委员会组织全体村民,在40天内对村是否设立进行公决。如果过半数的人不赞成,则一年内,不得基于同样的理由再次提出申请。如果通过,应将此情况报县政府审查批准。自批准之日起,社团村取得法定资格。村建立后,所在市镇有义务帮助建立必要的排水用水、照明、消防、公园、卫生、治安设施。说明虽然村相对独立于乡镇,但并不因此免除乡镇的必要义务。需要指出的是,县政府的裁决程序在全体村民公决之前,目的在于减少表决成本,防止全体村民大规模公决后,再被县否决的尴尬;另一方面,也是充分尊重村民的集体决策,使具有“最后由群众说了算”的作用。

再次是村的变更。《纽约乡村法》同样赋予村民集体对村界域调整、村的撤销、合并等方面的自主权。权利设置的出发点在于住民的生产需要和生活便利,而不是考虑地方政府的职能和利益。村的变更实行备案制,主要对与政府有关的内容进行备案,如村庄的名字在变更后,告知有关政府部门。村的变更程序为:1. 申请受理。村的变更与设立不同,村的设立从非法人性质的村变为法人性质的村,会增加村民的许多权利和义务,设立条件较严。而村变更则只要有25名以上的有选举权的村民提出申请,理事会就可讨论决定是否受理。2. 调研论证。由于村的变更涉及的因素较多,专业性强,因此要成立专门研究委员会(成员包括市镇政府2名代表),进行周密的调研并形成可行性论证报告。内容包括调整的具体计划,如村财产的处理、重大债务偿还、征税、雇员安置、与镇等的契约、村的解散对镇的影响等。由理事会决定是否提交村民公决。3. 村民公决。一旦决定公决,要在村内按规定发布公告,全村1/3以上村民参与公决方为有效。如通过,要报州县政府。如未获通过,则2年内不能基于同一理由再次提出申请,这一规定制约了变更申请权的滥用。由于村的变更所带来的权利义务的变

化,可能会影响第三者的利益,因此该法要求,应当及时公布村庄边界调整,并对因隶属关系变化引发的各种财产、土地争议及时进行处置;无论是村的调整或市镇与村的转换,变化前的主体的对外权利义务都应由变化后的主体承担。两个或多个村庄合并期间不能继续对外发生新的权利义务关系;合并期间各项决策由各村统一组成的联合会议决定。由此,我们可以感受到《纽约乡村法》对社团性村的设立、变更采取了公司法人的立法模式。

二、管理机构

美国村自治体机构是履行村自治职能的机构,包括议事机构和执行机构。{2}(P77)因两机构是合并还是分设而存在议行分离、议行合一两种模式。一般根据村人口规模的大小,由村民自行决定。

首先是理事会。村的议事机构为理事会,相当于我国的村民代表会。理事会成员由村民选举产生,包括村长1名,理事4名。理事人数根据村民人数的一定比例确定。常由具备一定地方影响力的人担当,且以男性、年轻人、商人居多。{3}(P606)理事会主要有管理公共财产并负责保值增值,负责公共健康、住民幸福度、总体福利、公共秩序维护、征税、集资、土地征用、惩治罪恶等管理职能,决定村办事机构、专门委员会的立废等。村长、理事的任期为二年。任期中,理事人数增减需要全村公决决定。为了决策的科学性,理事会之下常设立一些专门委员会,如消防委员会、供水委员会等,作为理事会的咨询机构,必要时可以承担一些执行机构的具体事务,但要由理事会决定和委托。《纽约乡村法》对理事作了严格和明确的义务要求。理事的表决权实行积极行使原则,即只能表示赞成或反对,不能弃权。理事有参会义务,对无故缺席者,可经村审批进行类似拘传的强制性措施;并可以令其接受质询,陈述理由。

其次是村长与办事职员。村长既是理事会的负责人,也是执行机构的负责人。在议行分离模式下,村长之外的理事不得兼任村里的雇佣职员。除召集理事会议、进行决策外,村长的职责还有,如提供法律服务,以法定代表人身份参与诉讼,以村名义对外签订协议书;组织开展各项村民活动;任命副村长、理事会通过的职员人选;聘用并领导村职员开展日常村务工作;基于保护村民权利而采取一定的干预措施;签支票;依据理事会意见签署传票等强制措施(此传票只能针对本村村民,在本州范围内适用)等。村的办事机构职员由村长任命,实行聘任制,对村长负责,主要承担村的日常事务。职员的职责有公共秩序维护;村法的执行;设施管理;信息管理(包括印章、书籍、档案等);征税;理事会要求承担的其他事务等。村的办事职员在编制数上受到理事会的严格控制,常根据村的总人口数等按一定比例确定。

再次是村法官。村法官由理事会选举产生,任期四年。村法官任期长于村长理事,主要考虑司法裁判的专业性、稳定性。但村法官的职责类似于我国的农村司法员或调解员,进行裁决的程序并没有诉讼那么严格,也不属于诉讼程序,但一经做出,就具有法律效力。

三、公共管理和服务

在土地利用与区域布局方面,村庄规划布局是乡村立法的重要组成部分,即村的综合计划。这种规划要经当地政府审批,并与州的各种规划相衔接。《纽约乡村法》赋予村规划的准法律效力,使规划修订有一套严格的程序,如必须由涉及此规划区域内土地的20%以上的拥有人书面提出,并要经理事会简单的多数票通过。《纽约乡村法》提出充分保护个人发展权。所谓发展权是指依法被许可的对土地利用及在土地利用上衍生的具体权利,如地上建筑权、环境保护权等。同时,为了保证全村的健康舒适、总体福利和区域安全,理事会有权通过规划限制民用建筑的设计、选址、建设等,旨在促使个人发展权正当善意行使。

为了对村进行合理布局,该法提出将村分成若干功能区,包括保留区、鼓励区(Incentive zoning)。由专门的分区委员会负责制定各区建设布局的有关标准,并在该区域内,严格规范建设项目的立项、重建、改变。保留区,是指在土地综合利用时,要求充分保护当地的自然、经济、文史资源而划定的保护区。鼓励区,相当于开发区,主要指工业生产加工园区,应当配置充分的资源、良好的环境质量、完善的公共设施等。

在地方合作方面,法人主体的相对独立性,使社团性村与其他法人主体之间的合作关系常常表现为一种法律关系,目的是为了通过多边合作预防化解风险、促进共同发展,提高资源集约利用。通常由理事会或理事会委托村长与相邻的村、州政府签署多边援助协议。该法把这种合作归类为地方政府间的合作。协议内容包括:1.划定一个共同区域。2.制定综合性规划并组成共同计划委员会。3.成立解决争端委员会。4.对土地进行统一管理。

在公共设施管理方面,理事会负责街道、公路、桥梁、公园、运动场等公共设施的建设、养护,并执行一定的质量标准(包括技术标准、服务标准等)。对公共设施的建设、改造,规定了从提出、商议、听证、决定等一系列程序。规范街道辅助设施的使用,包括人行道、辅道、房屋、门廊、台阶、平台、路边井泉、路窗、天桥等等。如,违章占道距离超过6英寸的,实施强制拆除处罚。对于严重侵道而影响公共利益的,可由村理事会决定是否以村名义进行起诉。村民应当承担的二般义务,即村民责任,如在大雪、冰雹等自然灾害和其他突发事件、不安全因素威胁村内的公共设施时,村民有义务共同予以排除与化解。理事会下设的各专门委员会依法对口负责相关工作。如照明委员会负责公共照明,以村的名义对外订立合同期十年以内的照明合同。用水委员会负责建立供排水系统,维护、管理用水设施,决定是否允许邻村共享本村用水系统,并确定水价。墓地委员会统一管理公墓,对墓地进行依法评估、转让登记。该法还对土地取得、墓地墓穴管理、产权使用权流转进行了详细的规定。

在治安消防方面,理事会可以通过决议建立警察、消防等部门。所建立的警察、消防等部门主要是满足内部需要,在职能上与联邦政府的警察、消防部门的治安消防等相当,但在机构体制上并不纳入联邦政府序列。尤其是消防机构,通过建立消防公司的形式,提供服务、收取费用,实行市场化运作,对村理事会负责。法律规定了消防规则、设备、场所、队员待遇等详细内容。消防部门应当具备相应的资质,比如消防员需为本村村民,没

有纵火前科。消防公司必须具备一定的设施装备。消防公司与个人可联合组成消防委员会，内设主任、主任助理、成员等。其它村可以通过与本村签订合同而享受消防保护。村庄间为了提高消防效率，可建立联合消防区。

四、财政与税收

社团性村有独立的征税权。通过征税取得公共资金，维护本村日常运作。非社团性村因缺乏征税权，只是采取一些自愿集资的方式，才能维护村的日常管理和公共服务。

在预算编制与执行方面，每年初，要编制一个详尽的全年预算计划，在内容结构上与县一级的预算相似。

《纽约乡村法》除了对预算计划内容作出详细规定外，还对预算生成规定了明确程序，主要为：1. 递交审核。每年2月份，预算人员要把预算情况报告（包括测算、计划、说明等）递交给村长审核。2. 理事会召开会议进行初审。如获得多数票通过，则提交村民表决。3. 听证表决。提前告示听证安排，村民可以提前获取有关预算资料。全村表决过半数通过的，则自动生效。4. 预算执行。预算一经生效，就要严格执行。执行中，必须要有法定事由才能进行调整。年初无法预见的新增开支不能超过预算的10%，依法需要的开支项目不得削减至底线以下。在财政年度中，财务负责人要及时将可能赤字的情况报告理事会并提出有关措施建议，理事会必须采取措施加以防止。

关于公共税收，《纽约乡村法》对征税税种、税率、税的执行、争端解决均作了详细规定。税种相对简单，比如对公共设施使用进行征税、收费的特殊许可称为自行维护（self-supporting improvements）税。没有对税种规定更多的内容，将这些交由村立法自行设置。在一般税率上也只规定了不能超过1%的基本要求。少数村的确存在征税不足的情况。{4}（P7）对于未及时纳税的，法律规定村具有一定的强制执行权，如可以对欠税人财产进行留置、抵押。为了避免强制执行造成欠税人合法权益的侵害，村法保留了欠税人申辩权，即对征税异议（giving of the notice of denial）的权利。在提出之日起90天内，理事会要启动调整复核。最终可以通过司法解决。为了公益目的，村除了征税外，还可以通过发行债务凭证来集资。而对结余的村资金可以通过购买政府债券作为理财的必要手段。村通常要建立专门的审计制度，以监督资金的使用。

五、村民公决

村民公决主要是全村村民对立法、村的撤销、合并、设立、更名、村选举时间变更等重大事项进行的集体表决，这是美国乡村立法的基本要求。为防止理事会规避公决，规定如果全村有选举权的村民20%以上村民，认为理事会决议影响他们利益的，可以对决议提出异议并要求启动公决程序。这需向村理事会递交申请单，注明自己的身份、住址等村民资格条件，并作出相关诚信承诺。人数多于1000人的村，村民比例可以减少，但至少100人提出。法律还设置了理事会对于不当决议的自我纠正程序，即在决议作出后十五日内，如果理事会认为决议有误，需要变更、放弃的，可以启动理事会复审（reconsideration）。撤销决议不需提交公民表决。已经被公决所否决的议题，如果要重新提起，要在三个月之后或到下一次总选举时，才能举行。一个法令或理事会决议要在正式通过三十天之后才能生效。这项规定体现了法律规范的可预期性。

六、惩罚性规则与保留条款

在具有个人权利保护传统的美国，其乡村法却保留了在我们看来只有联邦和州政府才有的特殊权力，即对违法者人身自由和财产的处罚权。这种处罚权之所以在美国其他一些州的乡村法中也存在，{5}（P34—38）主要基于村民在意思自治前提下对乡村法习惯的认同。处罚轻重也有标准，主要依违法行为性质、危害程度不同而区别对待。如违反1974年9月1日前区域法规的罚款不能超350美元，或监禁不能超过6个月；犯两个错的，不能超过五年监禁，不能超过700美元等等。一般自由处罚主要是强制从事义务工等公益性劳动等。村可以聘请代理人或律师，对违反地方法规的人进行起诉。

《纽约乡村法》规定了一个保留条款，即在依本法对违法者应当处罚而采取减轻或免于处罚的，也就是有保留地适用乡村法的，必须进行公示表决，理事会不能径行决定。值得注意的是，《纽约乡村法》还提到与“当地法律不一致”的情况，即州法与乡村法不一致时，“没有要求当地法律被接受适应、修订、代替本法的任何规定。”保留条款还规定，《纽约乡村法》不能影响当地法规有效运作，以及依法而做出的决定的有效性。意味着，作为州法律的《纽约乡村法》与乡村法律不一致时，可以在两者之间选择适用，说明《纽约乡村法》是参考法，而不是强行法。但本法一旦决定适用，就在当地生效。

除了对个人行为的违法监督，《纽约乡村法》还规定了对立法行为的监督，即违宪审查制度，一旦当地乡村法存在违宪的情况，便可启动违宪审查程序。由此看来，该法也具有较为完善的监督救济制度。

七、结语

从事自治研究的多数学者均把乡村自治纳入地方自治范畴。作为村等地方自治体调查主管单位的美国联邦统计局，提出地方自治体应当具备三个特征，一是有组织性的实体；二是作为公共机构具有公共管理服务特征并能承担责任；三是拥有实质性的自治权。{6}（P92）专门从事美国、欧洲公共管理模式比较研究的学者Manoj Sharma则把包括乡村自治在内的地方自治体的内涵扩充为九大要素：一、由州或国家确定的地域，如城市、乡镇、村庄；二、有住民直选产生的自治主体；三、有为住民提供的健康生活服务；四、在中央和法范围内的自主权；五、对住民负责，受住民监督；六、有地方资金；七、住民的参与；八、民选的领导；九、发展的需求。

{6}（P5—6）这些观点与日本、台湾学者的看法有许多相似之处，可以认为是地方自治体的一般共性要素。

《纽约乡村法》在考虑了这些要素的前提下，充分体现了地方优先、住民自治的原则，界定了中央与地方、地方与村的公权私权关系，架构了自治权的监督救济机制。这值得我们在设计以《村民委员会组织法》为代表的中国乡村自治法时加以借鉴。

【注释】

在美国联邦和绝大部分州都没有专门的村自治法，也没有单列的相关学科。它们往往视村自治为地方自治的当然组成部分。民国时期，我国力推村自治的知名学者杨开道专程赴美国研学农村自治。但他到了美国后，惊奇地发现，美国大学里根本没有农村自治这门课，图书馆里也没有农村自治的书籍。最终他只找到了一门勉强有点对应的学科——农村社会学，修了农村地方社会组织学的课（*rural community organization*）。参见李德芳：《民国乡村自治问题研究》，人民出版社2001年版。

美国市镇的人口通常在5000人以上，市镇与村的建制会随着人口的增减进行转换。许多州还建立了比城市小也没有什么权力的综合行政区，例如，宾夕法尼亚和俄亥俄州的自治村。同城市相比，村的人口在5000以下，税收少而且权力也小。

俄亥俄州宪法规定，以人口5000人为界划分乡镇与村。俄亥俄州自治地区联合会律师、省会大学的法学博士John E. Gotherman，从俄亥俄州宪法依据出发，曾专门对俄亥俄州村与市镇的转换作过研究，参见Elizabeth R. Hooker, *Leaders in Village Communities*, 6 *Social Forces* 4 (1928)。

在公决的具体方法上也有详细的规定，包括选民登记和公告、确定计票人等等。

此时的审查批准仅是程式要求。一般州县不会再予否决，除非村民公决在程序上存在明显错误，足以影响真实结果。

美国学者Elizabeth R. Hooker曾对Y. M. C. A县的140个村作过调查，共有1370名村理事，每个村的村理事配置由3人到21人不等。该县的标准是，每1000人村民中村理事的人数比，小规模村为1000：12.5名，中等村为1000：7.5名，大规模村为1000：5名。其中34—65岁占82.7%。亚特兰大各地区的村理事中，男性占74.6%。约40%的村理事出生在所在的村。在一些新发展的村，远西地区，出生于所在村的理事仅占10%。据对806名男性村理事的调查，其中62.8%是老板、经理人以及职业工人。关于村机构职能的规定，与《纽约村法》不同，在俄亥俄州则是由该州宪法直接规定。但在内容上则相近。如村要成立执行机构，有关人员有村长（*mayor of a village*）、办事员、治安员、街区长官以及其他依法任命的职员。村可以建立一个受托人机构（委员会）执行村的公共管理事务，由村议会决定成立。村长、村议会（*the council*）有对外签约权等。

我国的村民代表大会或村民代表会议没有最高首长，村委会和村主任是召集人。

村传票在全州使用，突破了对村自治中属地管辖的单一原则，确立了村自治权的属人管辖。这无疑加强了村自治法执行的权威性和强制性，这种超乎村界域的自治，也说明了联邦法律对村自治的充分认可。

综合计划内容包括土地质量和利用密度，文史资源、自然资源，敏感环境区域的综合因素，人口、民主、社会经济趋势和未来计划，文教设施、交通设施、私人设施、人居资源和未来需求，应急服务的程序，目前和将来工业和商业的潜在需求，与其他规划的一致性。

因理事会是通过选举产生的法定机构，所以必须承担公共事务，并对村民负责。它可以通过村长聘任职员的办法，委托执行机构具体开展日常事务。

照明合同包括照明系统的建立、修理、供给、维护、监督，照明费用的确定等。

墓地委员会收取每块墓地每年不超过12美元的维护费，实行专款专用。连续欠费超过10年，则可以无条件没收并出让。该法提倡土地的集约利用，规定可以收回连续20年不用的墓地。并规范了扫墓人的行为、墓碑、雕像和结构建筑规划建设标准、埋葬方式等。

包括对退休消防员的补助、伤亡的抚恤等。

欠税情况在纽约一些欠发达村并不少见，如纽约的Kenmore村某一年度应收税591767美元，但实际欠税233308美元，占40%。参见Elizabeth R. Hooker, *Leaders in Village Communities*, 6 *Social Forces* 4 (1928)。Local Government in India, U. K., U. S. A. and France, Manoj Sharma, *Local Government: Rural and Urban*, Anmol Publications Pvt. . Ltd., 2004, p. 124。

相关著作参见（日）吉村源太郎：《地方自治》，朱德权译。中国政法大学出版社2004年版；（日）村松岐夫：《地方自治》，孙新译，经济日报出版社1995年版；林文清：《地方自治与自治立法权》，台北扬智文化事业股份有限公司2004年版；许宗力、许志雄：《地方自治之研究》，1995年版，台北业强出版社1992年版。

在大陆法系国家，包括德国、日本、台湾等自治制度比较发达的国家和地区，均强调地方自治体的两大要素，即住民和地域，以及与自治权有关的立法权、财政权、人事权等。

村自治法的设计涉及许多法理问题，一方面，它的制度架构涉及政治、经济、社会、法律等诸多因素；另一方面，必须处理几个法律关系，如国家与社会、中央与地方、城市与农村、公域与私域关系，以及由此产生的国家权与社会权、中央权力与地方权力、人权与公民权、公权与私权等。

【参考文献】

{1}John E. Gotherman, *Transition From Village To City Status*, *Capital University Law Review*, Vol. 9, 1980.

{2}项继权. 外国农村基层管理体制比较与借鉴 (J). 政治学研究, 1996, (1).

{3}Elizabeth R. Hooker, Leaders in Village Communities, Social Forces, 1927—1928. (6).

{4}M. Edwin Merwin, Village vs. County, Lincoln Law Review, 1930—1931. (6).

{5}Arthur Hippler & Stephen Corn, The Village Council and Its Offspring: A Reform For Bush Justice, UCLA—Alask Law Rrview, 1975, (5).

{6}Manoj Sharma, Local Government in India, U. K. , U. S. A. and France, Local Government Rural and Urban, Anmol Publications Pvt. Ltd. , New Delhi—110002 (India) 2004.

【出处】

《当代法学》(长春)2009年1期

更新日期:2010-5-15

阅读次数:406

上一条:[曾祥华](#) 近年来各国行政监察制度的完善及其借鉴意义

下一条:[侯宇](#) 美国公共信托理论的形成与发展 (相当于英美法系的公物制度)

[【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

□□□ ————— □□□ ————— □□□ ————— □□□ ————— □□□

==本栏目相关文章==

[中心简介](#) | [联系我们](#) | [加入收藏夹](#) | [设为首页](#)

Copyright 中国人民大学行政法与行政诉讼法精品课程网 2005-2010 All rights reserved.