

乡村自治及其法治意义

——以中国商洛市柞水县金米村为例

Rural Autonomy and Its Legal Significance

—Taking Jinmi Village, Zhashui County, Shangluo City, China as an Example

王伟婷

Weiting Wang

西北大学 中国·陕西 西安 710000

Northwest University, Xi'an, Shaanxi, 710000, China

摘要: 利用自治方式进行乡村治理在中国自古有之, 乡村自治作为中国古代社会治理的重要组成部分, 在当今时代仍发挥着基础性作用。加强和改进基层治理是党中央、国务院在全面深化改革委员会第七次会议中作出的重大决策部署。论文在对中国陕西省商洛市柞水县金米村的调研基础上, 分析了现今中国尤其是西部地区乡村自治的困境, 并针对性地提出对策, 为现今乡村自治提供思考与建议, 以此助力于乡村振兴。

Abstract: The use of self-governance in rural governance has been in China since ancient times, rural self-governance as an important part of China's ancient social governance, in today's era still plays a fundamental role. Strengthening and improving community-level governance was a major decision made by the CPC Central Committee and the State Council at the seventh meeting of the Commission for Deepening Overall Reform. Based on the investigation of Jinmi village, Zhashui County, Shangluo City, Shaanxi Province, China, this paper analyzes the predicament of rural autonomy in China, especially in the western region, and puts forward countermeasures to provide thinking and suggestions for the current rural autonomy, so as to help the rural revitalization.

关键词: 乡村自治; 法治; 基层治理

Keywords: rural autonomy; the rule of law; grassroots governance

基金项目: 国家级大学生创新创业训练计划项目之创新训练项目“乡村自治及其法治意义”(项目编号: 202110697071)。

DOI: 10.12346/sde.v4i6.6552

1 引言

在中国进行乡村振兴和提高社会治理能力的大背景下, 基层治理的重要性愈发凸显。探索基层乡村治理就是从治理的末端和根部抓起, 有利于促进纠纷内部解决, 减少法律介入造成的冲突, 促进社会治理, 最终助力于法治国家和社会主义现代化建设。

论文拟将实地调研走访与线上调研相结合, 综合运用调查问卷与深度访谈的形式对西部地区, 主要是陕西省商洛市柞水县金米村进行了调查分析。以该村庄为例探究该乡村自

治所面临的困境, 并以此反映中国, 尤其是西部地区现今乡村社会自治的现状以及其中广泛性存在的一些问题, 并针对性地提出可行性的措施。

2 问题的提出

自治即自我治理, 也可称为自我管理。乡村自治就是乡村村民的自我治理、自我管理, 其利用各种方式自己解决纠纷, 有利于促进社会的稳定。中国古代各家学说都有对自治的论述, 乡村自治的实践也源远流长, 自先秦时期的“乡遂

【作者简介】王伟婷(2000-), 女, 中国甘肃张掖人, 在读本科生, 从事法学研究。

制”、秦代的郡县制开始至今，历朝历代虽然治理方式有所区别，但乡村自治的方式一直大范围存在，起着维护封建秩序的作用。

在乡村人口仍占中国总人口的将近半数的现今，在十九大提出加强社会治理、提高治理能力，促进乡村振兴的时代背景下，仍有必要在借鉴古代乡村自治有益成果的前提下探索现代乡村治理的新模式，依靠其内生动力进行治理。

中国共产党的十八大指出要健全基层党组织领导的基层自治机制；2013年党的十八届三中全会把推进国家治理能力和治理体系现代化作为中国全面深化改革的总目标，这反映了促进社会治理现代化的要求；党的十八届四中全会提出要提高社会治理的法治化水平，促进多元化纠纷解决机制，这有利于充分发挥各种积极因素促进纠纷的解决；在“十三五”规划中，提出加强和创新社会治理以及共建共享的社会治理格局；党的十九大在共建共享的社会治理格局上进一步提出共治。

中国共产党的一系列举措的目的是加强社会治理，助力于社会主义现代化与社会主义和谐社会。乡村自治是法治社会的基础，在一定程度上进行自治可以在内部有效处理大部分纠纷，提高人民群众的获得感和参与感。乡村自治作为社会治理的重要组成部分，起着基础性的作用，习近平总书记也指出基层治理的重要性，基层治理就是从末端抓起，从内部解决纠纷。既有利于加强和创新社会治理，又有利于降低司法成本，节约司法资源，让各个司法机关更好解决其应当解决的纠纷。

3 自治的传统

自治存在的时间较长，自治思想和自治实践的发展都取得了长足的进步。春秋战国时期礼崩乐坏，不同学派思想家为解决社会问题而提出各种策略，其中便包括自治思想，秦代以此为基础形成统一的基层治理体系，为历代各朝所沿用并加以改进完善，形成了中国基层乡村自治的传统。

3.1 自治思想

中国古代自治思想源远流长，是先于法治思想而发展起来的，虽然没有形成系统的体系，但并不意味着自治思想是空白的。我们仍旧可以从各思想家的论述中看出自治思想的发展，其最早可追溯到先秦时期，法家、儒家、道家等各家实质上都曾提出过自治思想，但最主要内容的则体现在这三家的学说中。虽然古今的社会条件早已不同，但是对古代自治思想的探究有利于充分了解自治的基础，为现今基层治理提供思考。

3.1.1 儒家的自治思想

儒家学说以“仁”和“礼”为中心的体系，倡导以德治国、爱惜民力、取信于民，利用德与礼来教化人民，最终以实现天下无讼、天下大同的理想，其倡导的“无讼”^①是指没有诉讼或是反对诉讼，就是让其内部解决纠纷、进行自

我治理，这实质上就是儒家的自治思想之一。

儒家学说还倡导以德治国，其中很多思想都为自治提供了思考。他们倡导“修身、齐家、治国、平天下”^②的信念，这其中最核心、最基础的自然是“修身”，就是注重自己的修养。这一思想在很大程度上降低了纠纷出现的可能性，从源头上减少纠纷产生，这也是儒家的自治思想之一。儒家还倡导“贵和”，这就表明修习儒家思想的人在遇到纠纷之时首先想到的是以和为贵，以此纠纷双方自然走向和解，即使二者不能成功达成和解，也会想到找寻具有权威的长老等人进行调解，这个过程其实也是自治。中国古代的法律实质上就是儒家化的过程，自西汉董仲舒提出“罢黜百家，独尊儒术”之后，古代便形成了德法共治的思想，自治也开始正式化、官方化并形成了长期自治的格局。

3.1.2 道家的自治思想

道家学说则是提倡“无为而治”，认为世界运转自有其内在规律，无需外在干预。从表面上看，该学派思想似乎的确与儒家学说存在冲突，但从自治的角度而言则不然。道家学说倡导“无为而治”，主张依据规律进行社会治理，统治者不用过多的干预，任由其自己发展，从这方面来看，道家学说这种放任社会自我发展，进行无为而治的思想从自治角度来看就是一种不用外力干涉，放任自己解决纠纷的自治方式。

3.1.3 法家的自治思想

法家学说虽然提倡“以法治国”，认为事皆决于法，但实质上在法家思想占统治地位的秦代，依旧存在于法治之下的自治。秦代统一后在全国设立郡县制，县以下的基层设乡里制。这是一种典型的基层政权的设置，由不是政府官员的三老进行管理，乡里的纠纷几乎在其内部都能进行解决，这有效地维护了秦代的统治秩序，是法治下的自治。在此，自治是作为法治的基础发挥着极其重要的作用。但是要注意，这里的“法治”与现今所称的法治应有所区别。

3.2 自治实践

自治实践最典型的是秦代，其形成了中央集权下的基层乡村自治模式，为历朝历代所沿用并加以完善，自治实践集中体现为宗族、乡规民约、乡贤治理等治理形式。

3.2.1 宗族制度

中国社会自产生之初便能看到自我管理的影子，但与论文相关的自治还是要从秦代说起。自西周时起，宗法制度逐步演变为宗族制度并为后续历朝历代所延续，在秦代的郡县制下依旧有其存在并发挥着重要作用。

宗族制度能被后续历代统治者所肯定，正是因为宗族内部能够形成一种有力的自治。中国古代的社会活动都是以宗族为单位的，宗族作为古代社会的重要组成部分，发挥着维护社会基本稳定的作用，宗族内部有一套属于自己的纠纷解决机制，其利用家训等方式对宗族的内部人员进行管理，能够有效地解决内部产生的绝大多数纠纷，起到了自我治理的作用。

3.2.2 乡规民约

乡规民约起源于人类社会以地缘关系为纽带的乡村社区，是由家训演变而来的。最初是家庭家训，只适用于家庭内部单个成员，到后来随着人口的增长与同族的聚居，逐步扩展为家族家训，最终由家族家训演变为乡规民约。从乡规民约的发展历程就可以看出乡规民约产生的血缘性和地缘性的特征，在中国古代，乡规民约在社会治理方面所起的作用极其之大，其从行为上对乡村成员进行规制，起到了预先教化的作用，对维系社会的稳定十分有益。

3.2.3 乡贤治理

乡贤是指乡村本土有才能、有德行，被当地民众所尊敬佩服的贤人。汉初，乡贤就在促进国家治理方面发挥着重要作用，后世历代也进行沿用，乡贤在历朝历代所发挥的作用也有所不同。乡贤在唐宋之后发挥的作用更大，其不仅仅对乡村内部的事务进行管理，对纠纷进行有效解决，还协助基层政府对乡村进行管理。乡贤在古代社会实质上就是沟通国家法制与基层自治的重要桥梁，积极作用在现今社会依旧能充分得以发挥。

总之，在提高社会治理能力的当下，法律的作用颇为有限，徒法不足以自行，应当在充分探索中国古代自治思想以及实践的基础上，汲取其中的有益成果，发挥其积极作用，并将其与当今社会的治理体系相结合，才是符合中国现实状况的社会治理模式。

4 乡村自治的现状及其问题

此次调研主要是以陕西省商洛市柞水县金米村为例，我们对该村现今的自治情况进行调研，发现了其中存在的一些问题，有的是因该村的特殊原因而仅存在于该村的问题，但也有一些是广泛存在于西部地区乃至中国乡村自治中的问题。我们对此类广泛存在的问题加以归纳总结如下。

4.1 乡村自治现状：以金米村为例

4.1.1 金米村综合情况概述

陕西省商洛市柞水县金米村属于高山地带，交通堵塞，经济不发达，教育程度普遍偏低，群众法律常识不够。但其自然资源丰富，有着中国传统小农经济的残留，主要以种植业和畜牧业为主，其余经济来源较少，多靠外出务工，但自给自足的状态还是能够维持的。在国家扶贫政策的开展下，这里的情况发生了翻天覆地的变化。例如，建设旅游带、建立种植园、创建畜牧业等等。其中最典型的就是“小木耳、大产业”。除此之外，党的十九大就“三农”问题也提出乡村振兴战略，以及提出“产业兴旺，生态宜居，乡风文明，治理有效，生活富裕”的总要求。以上就是该村的基本情况。

4.1.2 研究重点

构建以村级党组织为核心，自治、法治、德治为主的“一核三治”的村级治理体系，是完善基层民主、群众参与、提高村级治理体系的必要手段，是实现乡村“治理有效”的重

要途径。自治方面，金米村践行得非常好。例如，金米村的矛盾解决大多自己和解，少部分是由村长、村支书等干部出面调解。德治方面，金米村虽然有了一定建设，但还是存在很多缺陷。例如，德治往往得不到实施，因为每个人的德行都是不同的，达到统一是很难的。法治方面，国家正在全面推进，也取得了很大的进展。例如，普法下乡活动、庭审下乡活动、定期的法治宣传和教育等。

在“一核三治”中，自治是我们本次研究的重点，村民自治始见于1982年宪法修正案第一百一十一条之中。村民自治作为乡村治理的基础，直接影响着乡村治理绩效。经过多年发展，村民自治的内涵不断深化，逐渐演变为“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，这构成了村民自治的核心。迄今为止，从国家振兴乡村和构建法治社会战略来看，自治都占据着重要的角色。村民自治以村民为主，在乡村自治中，村民具有参与者、受益者以及评判者角色的主体地位。但随着大量农村人口涌入城市，村民作为自治主体明显缺位，逐渐出现村民对本村事务关注度下降、自治组织工作乏力、自治组织职能定位模糊等问题。

4.1.3 乡村自治情况

我们通过线下与线上的方式对该村及其周围地区进行调研，去除其中与该主题无关的问卷，大致得到一百组有效数据。以该组数据为例，参与调研的人群年龄分布较为广泛，年轻人占比较大，绝大多数参与者籍贯为陕南和关中。参与者身份多为当地村民以及其他人员，学历分布情况也较为广泛，单从村民学历来看，大多村民的学历为初中或是高中，大专以及未上学的占比较小。大多数参与者对去法院打官司持积极态度，仅有少数人认为法院的判决不公正，近五年以来至法院打官司的人数较少，仅占总数据的7%。根据数据便能看出该村中的人们虽然大多对法院判决结果持肯定态度，但在多数情况下都不会选择提起诉讼，仅有少数的如伤人、交通事故等事件才会选择提起诉讼（见图1），通过对个别村民进行深度访谈也可看出多数恶性事件实质上是依靠公安机关进行解决的，并且可以发现多数情况下纠纷的解决都是依据和解、调解的方式予以解决的（见图2）。

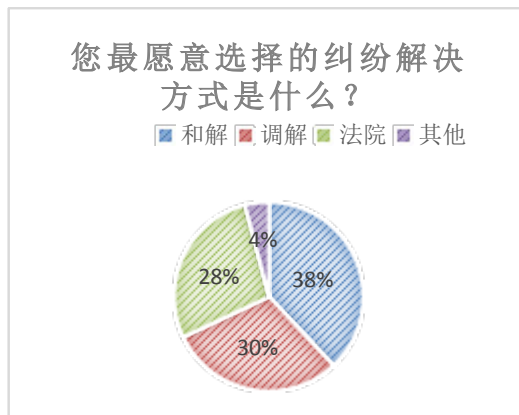


图1 纠纷解决方式调查图

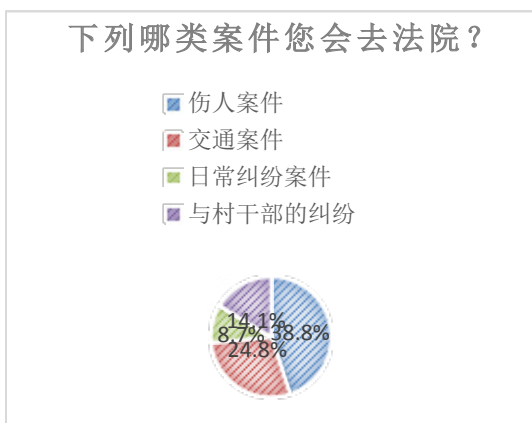


图2 纠纷解决途径调查图

4.2 乡村治理与建设中面临的困境

从实地调研和线上问卷所得的数据都可看出以下问题，并且这些问题不仅存在于个别乡村，也不仅仅是陕西省乡村自治所存在的问题，而是广泛存在于西部地区乃至全国范围内的乡村在自治过程中所面临的普遍性的问题，这值得我们进行关注。基于金米村调研现状分析，可以归纳出乡村自治过程中广泛存在的三类问题：

第一，自治客观条件缺乏。

从上述数据中也可看出村民文化素质较低，知识水平有限，权利意识和法治意识淡薄，参与自治的积极性不强、参与度较低，导致自治主体具有一定的局限性。

第二，调解中存在的问题。

一方面，调解委员会设置区域和构成人员有限，在部分乡村没有设立调解委员会或是设立后又取消，调解委员会中村干部占比较大，且调解结果难以得到认可；另一方面乡贤调解虽然在乡村社会广泛存在，但却不够规范化，不能发挥其最大效用。

第三，村民自治途径较为狭窄。

在乡村中不能充分发挥各种机制在自治中的作用，并且保障乡村自治的法律法规不够健全，常常存在前期纠纷处理不当。后期演变为刑事案件的情况。

5 解决方案

基于上述问题我们提出了解决方案，主要是从制度层面和实践层面对该类问题的解决进行探讨，制度层面主要是要加强立法和完善民主决策、管理以及监督，实践层面主要是要严格执法、加强对村干部的培训以及发展农村文化教育事业等，以此提高村民自治的参与度。

5.1 制度层面

5.1.1 加强立法

法律虽是道德的底线，但其是由国家强制力保证实施的，具有威慑力。潘侠安教授提到：在德治长期占据主导地位的农村，特别需要加强村民的普法教育，引导村民依法行使权利，运用法治思维解决问题。因此，国家应进一步加强立

法，用法律保证村委会的自治权，使得村委会的自治权不受干预。

首先要用法律明确乡镇政府与村委会之间的关系，二者是指导而不是管理，更不是乡镇政府的派出组织，给予村委会充分的自治权。同时，乡镇政府在对村委会的指导中，也应该进行查漏补缺，对村委会的工作进行监督。因为某些工作仅仅依靠村委会的自治是很局限的，如计划生育、扶贫、征兵，收购等工作，就需要乡政府进行指导。

5.1.2 在村委会中设置专门的调解机构

村委会的自治效率取决于制度设计的合理性、工作人员的工作力度、矛盾的性质大小等。为了有效地进行村民自治，在村民委员会中设立专门的调解机构是直接必要的。据了解，有许多地方采用的都是村支书和村主任“一肩挑”的模式来解决村级党政关系。这样虽然减少了村干部的数量，减轻了农民负担，提高了村级组织的工作效率，但这种做法只能暂时缓和二者矛盾。

从长期来看，“一肩挑”的模式可能会排斥非党员当选村委会主任，不但违背了民意和村民自治的精神，也不利于使村级党组织与村委会之间关系的规范化和制度化。所以，应该在村委会中建立一个专门的调解机构，并公开招聘调解员，模式上可类比仲裁。

5.1.3 完善民主决策、管理和监督

《村民委员会组织法》第十九条规定：“对涉及村民切身利益的重大事项必须召开村民会议讨论决定。”为了严格执行此项规定，我们必须完善民主决策、管理和监督。具体包括以下方面：

一方面，加强民主决策、民主监督、民主管理。要建立健全以村民会议和村民代表会议为主要载体的民主决策制度，积极推进村级事务民主决策，凡是与村民切身利益密切相关的事项，都要实行民主决策，不能由个人或少数人决定。村级民主决策的基本组织形式是村民会议和村民代表会议，完善村民会议和村民代表会议议事规则，确保村民代表真正代表民意。

另一方面，要激发村民的自治意识。

①拓宽村民自治渠道，使村民能最大程度地发挥自治权，提高自治的积极性。

②拓宽村民的自治空间。张媛提到：“村民是乡村治理中最主要的主体。”充分发挥村民主人翁地位，需要在理顺政府与村民的关系的基础上拓宽参与渠道，并赋予其相应的自治空间，增加其在基层社会治理活动中的自我管理的资格与权能。因此，我们应该创新村民自治方式、加大对村民自治资源的扶持力度、给予一定的财政及资金支持等。

5.2 实践层面

只在制度方面做出改变是不够的，重要的实践的配合。结合调查，我们应该在实践方面作出以下改变。

5.2.1 严格执法、有效监督

具体来说,就是法律规定不能通过各种形式变相的要求村委会管理某些事务,政务要分开,乡政府只是起到核心的指导作用。监督方面体现为乡政府应该定时抽查村委会自治事务,实现放管结合。例如,定期巡查、检查书面工作、设立考核和评分标准等。

5.2.2 大力发展农村文化教育事业,提高村民文化素质,建立先进的农村社区文化

村民自治需要一定的文化基础,当前中国农民的文化素质与政治参与要求有很大差距,远不能适应政治参与的需要,这严重制约了他们的政治参与能力。因此,提高农民的文化素养,大力发展农村文化教育事业,不断培养农民政治参与的主体意识是非常必要的,这也可以提高农民政治参与的能力和水平。

5.2.3 加强对村干部的培训

高效的村民自治不仅需要村民自身的努力,还需要村干部的有效领导。因此,我们可以请专业人员进行培训,开展定期的教育课、实践课,通过充分的实践学习,提高村干部的自身素养,从而更好地带领村民进行自治。

5.2.4 加大乡村人才的引进力度

凭借人才优势助力乡村振兴,应当放在农村发展的突出战略位置。具体方式可以包括“内部引进+外部引进”两种模式。“内部引进”模式即鼓励青年人回乡创业,“外部引进”模式即鼓励青年人助力乡村振兴。

6 结语

自治以其特殊的运行机制在乡村纠纷的解决中发挥着极其重要的作用,在进行乡村振兴和现代化建设上起到了重要

的基础性推动作用。现今乡村治理仍存在问题影响自治积极作用的充分发挥,我们应当对该类问题进行关注并有针对性地进行解决,以此提高社会治理能力,形成自治促进法治的社会治理模式。希望论文可以为现今乡村自治提供一些思考与建议,并助力于乡村振兴。

注释

①“无讼”思想有利于当今和谐社会的构建,可参见游志强.“无讼”思想对中国古代法制的的影响与当代启示[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2019(4):129-138.

②这里的“国”“天下”与当今的含义有所区别,“国”指的是古代的诸侯国,“天下”才是现今所指的国家。

参考文献

- [1] 习近平.坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J].中国民政,2021(6):4-9.
- [2] 高学强.中国古代乡村治理的沿革及其历史镜鉴[N].中国社会科学报,2019-04-02(002).
- [3] 贺雪峰,郑晓园.农村基层高强度动员与常规治理[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021,41(5):75-81.
- [4] 赵宪军.中华文化经典中德治思想与法治思想辨析[J].中央社会主义学院学报,2016(2):119-121.
- [5] 柯凯鈇,杨军.乡规民约的社会治理功能研究——以福建仙游县家训族规为例[J].学术论坛,2018,41(2):132-138.
- [6] 张纬武.乡村自治中村民主体意识的回归[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2021,40(4):10.
- [7] 潘侠安.“三治合一”视角下乡村治理研究[J].合作经济与科技,2021(11):2.
- [8] 房正宏.村民自治的现实困境与现实路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(5):23-28.