

关于计划生育村民自治的法律思考

山东省计划生育协会 吕慎亮

(山东济南 250011)

计划生育工作的群众性特点,决定了计划生育较其他事务更需要实行村民自治。村民自治,作为一项法律制度,有其丰富而特定的内涵,只有在认识上全面准确地把握,才能在实践中少走弯路。

一、计划生育村民自治的法律依据

我国《宪法》第一百一十一条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或村民委员会是基层群众性自治组织”。《村民委员会组织法》第二条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。这就是说,我国根本大法和基本法明确规定,在农村按居民居住地区设立的村民委员会,从设立之日起,即享有自治权。这种权利来源于宪法和法律的直接授权,无须任何组织或个人的委托或许可,也不容许任何组织或个人加以禁止、限制或剥夺。除特别行政区以外,中国境内任何一个依法设立的村级社区都适用。

《宪法》和《村民委员会组织法》还明确规定,“办理本村的公共事务”是村民自治的首要任务。由于计划生育既与每位村民个人利益息息相关,又对村级社区的政治、经济、文化的发展有着直接影响(与乡、县、市、省行政区域相比较,计划生育与人口对村级社区的影响更为直接),是一项重要的公共事务。所以,计划生育理所当然地属于村民自治的内容之一。按照正常逻辑推理,可以得出结论:计划生育村民自治也无需任何组织或个人的许可。许可,作为一种行政行为,其实质意义就是对特定组织或个人解除禁止。如果计划生育村民自治也需要政府组织的许可(批准),就等于在作出这种规定之时,禁止所有村实行计划生育村民自治。这显然与宪法和法律相抵触。所以,类似于“达到××条件的,才能放开实行村民自治”的做法,是错误的,应予以纠正。

要纠正上述错误认识和做法,首要的是澄清认

识上的某些误区。我们知道,依法管理计划生育是依法治国的必然要求,也是计划生育工作自身发展的客观需要。在这里,“依法管理”之中的“法”,是一个相对完整的体系,它不仅指专门的计划生育地方性法规(如各省的《计划生育条例》),而且还包括宪法在内的有关的法律、法规(如《村民委员会组织法》、《母婴保健法》、《婚姻法》、《行政处罚法》及《刑法》等等)。将二者割裂开来,只执行其一不执行其二,显然是违背法治要求的。再从法律的实施来看,依法管理计划生育,一是包括乡、镇以上各级政府计划生育部门的行政管理,其核心是行政执法,其手段是法律赋予的行政执法权。二是包括村级社区的村民自治,其直接任务就是通过自治组织运用自治权利落实法律。大量繁杂的、行政部门无力去做和不便去做的具体事务,由村民自治完成;村民自治解决不了或无权解决的全局性工作等问题,由行政管理解决。如果说行政执法有利于保障计划生育依法管理必要的力度,那么,村民自治则有利于实现计划生育依法管理应有的广度和深度。由此可见,从完整意义上讲,计划生育村民自治是计划生育依法管理的重要组成部分,行政管理与村民自治,不仅并行不悖,而且相辅相成。普遍实行计划生育村民自治,不会削弱、更不会取代或终止行政管理,而只会有利于加强行政管理。

二、计划生育村民自治的本质和目的

我国《宪法》第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这就是人民主权的宪法原则。在农村,占全国总人口多数的农民,行使人民主权的途径,主要有两条:一是通过他们选出的代表参加全国人大和地方各级人大,行使管理国家和省、市、县、乡

行政区域的政治、经济和文化事业及社会事务的权力；二是在村级社区实行群众自治，由群众自己直接行使民主权利。在这里，直接行使的民主权利主要有四个方面：一则民主选举权，村民自治组织成员要经村民直接选举产生；二则广泛的知情权，要求凡涉及群众切身利益的大事，都要以一定形式向村民公开；三则民主决策权，凡涉及群众利益的大事，都要经村民讨论决定；四则民主监督权，对村干部“帐目不清、办事不公”的问题有权实施监督。显然，在我国现阶段，没有村民自治就没有村民的直接民主，宪法赋予村民群众的直接民主权利就会落空，社会主义民主就缺乏一个重要方面。由此不难看出，村民自治的本质是人民群众直接行使民主权利。这与一般地听听群众意见，但群众并不能参与决策而仍是个人说了算的做法，有质的不同。尽管听听群众意见比一手遮天要开明，但开明不是民主，不是法治，不是现代的民主管理。

计划生育村民自治是村民自治的一个重要方面，其本质要求也当然不能例外。

实行村民自治的主要目的，在《村民委员会组织法》第一条有明确规定，就是由村民群众依法办理群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主。计划生育作为村民自治任务之一，其目的理当与此相一致。那种把村民自治纯粹作为完全计划生育任务之手段的认识和做法（比如，通过制定章程或签订合同迫使村民相互监督、检举、揭发，否则就负连带责任），无异于把“民治”变成了“治民”。这就远离了村民自治的本质和目的。这种错误做法，因不可能获得广大群从的真心拥护和支持，也就不可能完成计划生育村民自治的任务。所以，扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，应成为实行计划生育村民自治必须坚持的基本法律原则。

三、计划生育村民自治的主体和客体

村民自治的主体不在村级社区之外，也不在村级社区之上，而应在村级社区之内。《村民委员会组织法》第一条“由村民群众依法办理群众自己的事情”的规定，就说明村民自治的主体是“村民群众”。村民群众作为村民自治主体的地位，主要体现在这一群体自主地决定涉及全村村民利益的大事。《村民委员会组织法》第十九条规定：“涉及村民利益的事项，村委会必须提请村民会议讨论决定方可办理。可见，自主是自治之要义。没有自主，就谈不上自治。这种自主，属村民群体所有，不由村民少数人或

个人所独占；是村民直接实现，不是间接完成。实践证明，只有把“村民群众”这一群体当作自治的主体看待，而不仅仅当作“治”的对象，使广大群众真正感到自己是村级社区的主人，他们才会在村级社区的公共事务中，真正像“主人”那样，自觉地履行自己的义务，正确行使直接的民主权利。

当然，村民自主地解决自己的事情，并不排斥有关政府部门的指导和协助。不仅如此，在现阶段，还亟待有关政府部门抓好典型，推广经验，分类指导。但无论怎样，成功的经验只能是村民群众以比较好的方式自主地解决自己的事情，而不应该是是个别人的包办。

计划生育村民自治的主体与生育主体是两个不同的概念。后者仅指育龄人群，而前者是村民群众，原因在于所有村民群众都有对计划生育工作民主管理的权利。

村民自治的客体，也即村民自治的对象，是村级社区的公共事务和公益事业，具体表现为对于村内公共事务和公益事业，村民自治组织的管理行为，村民个人参与管理的行为和实施行为。计划生育村民自治的客体则为村民自治组织的管理计划生育的行为、村民参与管理计划生育行为和个人计划生育行为。

在计划生育村民自治的主、客体关系上，容易与行政机关的依法行政的主、客体关系混为一谈。计划生育依法行政的主体是各级人民政府及计划生育部门，其客体是行政管理相对人，也即被管理的单位和个人。有的地方、有的部门习惯于传统的行政管理，自觉不自觉地用行政管理的思维方式认识计划生育村民自治，认为“实施计划生育村级自治的关键，是充分发挥村两委及计生骨干的作用，自觉对育龄群众实行严密监控”。将传统的行政管理套用或移植在计划生育村民自治之中，将计划生育村民自治的主体置于了行政管理客体的位置，将村干部充当了政府部门的耳目，而群众主要当作“治”的对象。这种认识和做法，偏离了村民自治的基本方向，应及早予以纠正。

四、计划生育村民自治的方式

村级社区计划生育工作以什么样的方式进行自治，是以村支书、村主任的“行政命令”吗？不是，他们没有法律授予或行政机关合法委托的执法权力。是村级自治组织直接运用国家法律、法规和地方性法规吗？也不是。法律、法规高度抽象，不具有适用

于村级自治的最直接、最具体、最现实的操作。实践证明,具有这种操作性的方式,是依法建制,依法治村。这个“制”就是村规民约。具体形式,可以是计划生育村民自治章程,也可以是依自治章程由村民自治组织与村民个人签定协议。还可以是有关制度、办法等。表现形式可不拘一格,但村规民约的内容必须坚持以下两条原则:

第一,民主性原则,即村规民约由村民会议讨论制定。经村民会议通过生效的村规民约,即成为“村法”,全体村民,包括村民自治组织和村干部都必须遵守执行。在这里,村民会议实际充当着“村法”的“立法机构”的角色。这条原则是村级自治村民群体自主的法律保障。

第二,合法性原则,即村规民约不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触。自治,不是自流,不是乱治。“村法”必须符合国法,“村法”的运行必须建立在法治的轨道上,在法律、法规 and 政策的界限内。具体地说,国家法律、法规赋予公民的一般权利,应得到维护,不得任意限制或剥夺;公民应承担的法定义务,不得随意免除、增加或扩大;法律禁止性规定,不得违背;村民自治组织或个人不得行使行政执法权和司法权。当然,合法性原则并不要求村规民约形式和内容与法律、法规完全一致,在与宪法、法律、法规和政策不相抵触的前提下,根据法律、法规和政策的基本原则和精神,结合本村级社区人口、政治、经济、文化等实际情况,制定规章或契约,明确村民自治组织与村民(计划生育之重点是育龄群众)等各方的权利、义务关系。反映在观念上,将代表全民意志的国家意志(法律)再转化为村民群体意志(村规民约)。

村规民约是否需要乡、镇人民政府批准才生效?《村民委员会组织法》第二十条第一款同时规定,村规民约“报乡、镇人民政府备案”。备案意味着不需要批准。理由在《宪法》第一百一十一条第一款和《村民委员会组织法》第四条已说得很清楚,乡、镇人民政府与村委会之间不是领导与被领导的关系,而是指导与协助关系。涉及全村村民利益的问题,村民会议可以直接决定,但是,应依法报政府备案。

计划生育村规民约是全部村规民约的重要组成部分,同样应遵循上述原则。

五、计划生育村民自治的组织

无论从理论上,还是从法律规定上分析,村民自治组织有其区别于政府组织的基本法律特征,即《村

民委员会组织法》第二条明文规定的“自我管理、自我教育、自我服务”的群众性自治组织。“三自”,既表述了村民自治组织的基本职能和工作方针,也表明了自治组织的基本特征。现代政府组织的职能也包括管理、教育、服务等方面,但其方向不是面向“自我”,而是面向基层和社会。村委会是法律明文规定的村民自治组织。由于村级社区公共事务和公益事业的多样性,《宪法》第一百一十一条、《村民委员会组织法》第二十五条规定,村民委员会根据需要可设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。这些村民自治组织的委员会,在形式上如同政府组织的各个主管部门,专门负责某项村民自治事务。它们作为村民自治组织的一个组成部分,同样具备自治组织的基本法律特征。计划生育工作作为村民自治事务之一,由于其重要性、复杂性、艰巨性和长期性,决定了需要在村民委员会下设“计划生育委员会”。且不论其名称如何,从法律规定和实践的要求上看,一般村级社区确乎需要设立一个专门的计划生育群众性的自治组织。

从我国现行体制和村级社区组织状况看,与计划生育管理有关的村级组织一般有四个:村党支部、村民委员会、村委会下设的计划生育办公室和计划生育协会。哪个组织更具备计划生育村民自治组织应有的法律特征呢?它们在计划生育村民自治中各处于什么地位呢?

村党支部是中国共产党在农村的基层组织,是村级各个组织的领导核心,因此也是计划生育村民自治的领导组织。但由于组织性质原因,它不能充当计划生育村民自治组织。对于一般的村级社区的村委会和计生办,由于历史的和现实的许多原因,它们带有较浓的行政组织色彩,加之力量所限,难以负起计划生育村民自治的各项职能和任务,但他们仍占有重要地位,村委会仍是计划生育村民自治的基本组织,村计生办则是这一基本组织下设的、侧重于管理的办事机构。村计划生育协会是伴随着计划生育发展而产生的群众性组织,在组织构成上具有广泛的群众性、先进性和代表性;在工作方针上,坚持“自我管理、自我教育、自我服务”;在职能上,由较单一的职能,逐步扩大到“带头、宣传、服务、监督、交流”等多项职能,是一个比较典型的计划生育群众性自治组织。许多事实证明,计划生育协会蕴藏着极大的潜能,只要正确引导和规范,完全可以承担起计划生育村民自治的主要任务。所以,可以说计划生育协会是计划生育村民自治的专门组织。