华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2012
(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

村民自治中的监督制度:冲突、真空及耦合

杜威漩

(河南科技大学 经济学院,河南 洛阳 471023)

摘 要: 村民自治中监督者与被监督者之间关系的制度安排之间存在冲突;有关监督组织的制度安排之间存在冲突;民主评议制度安排中存在制度真空;罢免制度安排中存在制度真空;村民监督权救济制度安排中存在制度真空;民主监督的组织机构缺位。青县模式的创新价值与启示在于:监督组织制度创新有助于实现权力资源配置的均衡化、监督主体的组织化和监督行为的规范化。实现村民自治中监督制度耦合的对策在于制度创新:通过进一步完善《村组法》以化解其中有关监督制度安排之间的冲突、弥合有关民主监督的制度真空;创新民主监督组织制度以实现民主监督的组织化、程序化和规范化。

关键词: 村民自治; 制度冲突; 制度真空; 制度耦合

中图分类号: D67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)02-0118-08

一、引言

从行为角度看,村民自治是村民通过一定形式民主行使村民自治权的行为,即村民通过村级自治组织行使民主权利、依法办理村内公共事务和公益事业,实现自我管理、自我教育、自我服务的法律行为。现实生活中,行为者是在由现实制度所提供的约束条件下行为的,行为者在社会活动中如何做、做什么和不做什么几乎都是由制度所界定,进一步地,影响行为的不仅仅是一项制度而是由多项制度构成的制度系统。"制度是决定因素"[1]308,"制度建设是带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题"[1]333。以制度-行为分析范式透视村民自治中的监督问题,可以理解如下逻辑:村民自治中民主监督的低效——从目前"四个民主"的运行来看,民主监督恰恰是最薄弱、最难以发挥效率的环节[2]——无非是监督者和被监督者行为失范的结果,而监督者和被监督者行为失范的原因则在于村民自治中有关监督制度安排的失效。从制度配置的角度看,村民自治中监督制度安排失效表现为两种形式:制度冲突和制度真空,因此提高监督效率以实现村民自治有效运转的根本路径在于通过制度创新实现相关制度安排之间的耦合。本文研究内容包括六个部分:第二部分为"制度及制度配置基本理论概述";第三部分为"村民自治中监督制度冲突及真空透视";第四部分为"青县模式的制度特征及启示";第五部分为"实现村民自治中监督制度耦合的创新设计";第六部分为"结论及政策启示"。

收稿日期: 2011-12-29

基金项目: 河南省社科联研究基金(SKL201198);河南省政府决策研究招标课题(2011B192)

作者简介: 杜威漩(1965—),男,河南伊川人,河南科技大学经济学院副教授,主要研究方向为制度经济学、农业经济与农村发展.

① 转引自樊纲.渐进式改革的政治经济学分析.上海:上海远东出版社. 1996年版.P27、28。

② 这一定位主要体现在《村组法》(2010)第2条、第23条的有关规定中。《村组法》(2010)第2条规定:"村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作",第23条规定:"村民会议审议村民委员会的年度工作报告,评议村民委员会成员的工作;有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定;有权撤销或者变更村民代表会议不适当的决定"。

二、制度及制度配置基本理论概述

(一) 制度

制度是影响行为的最基本变量,许多学者都给制度下过专业化的定义,普遍被接受的是美国经济学家诺斯的定义:制度(institution)是指一系列被制定出来的规则、服从程序和伦理道德等行为规范[3]。另外,德国学者史漫飞、柯武刚也给出了类似的定义:制度是人类相互交往的规则,制度要有效能,总是隐含着对某种对违规行为的惩罚[4]。可见,制度是对人类行为加以约束和控制的"社会游戏规则",它会输出一种"激励",鼓励人们应该做什么、如何做及预期收益如何;也会输出一种"制约",阻止人们做不应做的以及人们做了不应做的将要付出的代价。

(二) 制度系统

一般而言,系统是指由处于一定环境中的若干部分按一定层序组成的发挥特定功能的有机整体,系统是一切事物存在的方式之一,对任何事物小到细胞、大到社会均可用系的统观点来考察[5]。根据系统的定义,可将制度系统界定如下:制度系统是指由处于一定制度环境中的正式制度、非正式制度及制度实施机制构成的有机整体。①所谓制度环境是指一系列用来建立生产、交换、分配基础的政治、社会及法律规则,它为可供人们选择的制度安排范围设置了一个基本界限,使人们通过选择制度安排来追求自身利益增进的行为受到特定的限制。制度环境一般表现为宪政秩序,新制度经济学视之为制度变迁模型的外生变量。②所谓正式制度是指人们有意识制定出来的、由具有权威性的执行和惩罚机构加以实施的各种成文规则[6],包括各种法律、法规、政策、规章和契约等内容。正式制度总是与国家权力或某一组织相联系,是以某种明晰的形式被确定下来并通过强制力来加以实施的行为规范。③非正式制度是在长期的社会历史演进中自发形成并得到社会认可的一系列约束[7],包括意识形态、价值信念、道德伦理、风俗习惯等内容,非正式制度具有形成的内生性、实施的非强制性、作用的广泛性、演进的持续性等特征[8]。④实施机制是指由一种社会组织或机构对违反或遵守制度(规则)的行为作出相应惩罚或奖励,从而使制度得以实施的条件和手段的总称。

(三) 制度配置

制度配置是指制度系统中各项制度安排之间的相互关系,可分为制度耦合、制度冲突和制度真空三种状态:①制度耦合是指制度系统内的各项具体制度安排为实现某一确定功能和目标有机地组合在一起,从不同角度来约束人们的行为,使各主体间利益分配合理化、使整体利益最大化的制度运行状态,在这种状态下,各项具体制度安排运行协调,制度系统的功能得以充分发挥。②制度冲突是指在制度系统内部对应于同一行为的不同制度安排在作用方向上不一致甚至互相矛盾和相互抵触的状态——对于同样的行为某些制度安排给予认可或鼓励,而另一些制度安排则给予禁止或限制。这种状态造成人们无所是从、行为紊乱,制度系统的功能难以充分发挥。③制度真空是指在制度系统中对于某些行为没有相应的制度安排加以规范从而在制度系统中形成"制度漏洞"的状态,这种状态的存在使一些个人在追求自身利益的同时损害了他人或社会整体利益而不会受到惩罚,使得人们的行为难以得到有效的约束和规范[9]。

三、村民自治中监督制度冲突及真空透视

民主监督是村民自治的重要内容之一,也是村民自治得以有效运行的重要保障。尽管于 2010 年 10 月 28 日修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》(简称《村组法》(2010),后文同)与以前的《村组法》相比取得了重大进步,但需进一步完善的空间仍然很大,本文主要以《村组法》(2010)为依据,对村民自治中民主监督制度安排之间存在的制度冲突及制度真空现象进行分析。

(一)村民自治中的监督制度冲突

村民自治中的监督制度冲突主要表现为以下两个方面:

一方面,有关监督者与被监督者关系的制度安排之间存在冲突。依照《村组法》(2010)设计的民主架构,村民会议及村民代表会议(为行文方便,简称村民会议,后文同)不仅是履行决策职能的权力机构,同时也是村民自治中的民主监督机构,村民委员会则是具体村务的执行机构和被监督机构①,村民会议与村民委员会之间是监督与被监督的关系。但《村组法》(2010)第21条和26条却分别做出了村民会议由村民委员会召集及村民代表会议由村民委员会召集规定,这种规定与村民自治设计中的民主监督制度构想是冲突的,其实质是一种由被监督者召集监督者开会的制度安排,这就必然使村民的民主监督权力大打折扣,监督的实质是监督者对被监督者权力的约束,一旦将村民会议的召集权赋予村民委员会,村民委员会就会利用这一制度安排延期甚至拒绝召开村民会议,以此达到弱化甚至虚化村民会议对自己监督的目的,因为"一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方为止"[10]。在不少地方的实践中,村民自治异化为村民委员会自治或"村两委"自治的现象,很大程度上导源于监督者与被监督者关系的制度安排之间的冲突。另外,《村组法》(2010)第25条中"村民代表会议由村民委员会成员和村民代表组成"的规定也与村民自治设计中的民主监督制度构想相冲突,这种冲突使得村民委员会或村民委员会主任成为决策过程中的实际领导人,村民意见和建议难以对民主决策形成决定性影响,也使得村民委员会的行为难以受到有效监督。

另一方面,有关监督组织的制度安排之间存在冲突。例如,《村组法》(2010)第32条规定:"应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构",这一制度安排与《村组法》(2010)第2条、第23条的内在精神——村民会议是村民自治中的监督机构——之间的重叠和冲突是非常明显的,既然村民会议是村民自治中的法定监督机构,何必再设其他形式的监督机构?对村民会议这一现有的监督组织资源不去充分利用却新起炉灶,必然会增加制度运行成本。

(二)村民自治中的监督制度真空

村民自治中的监督制度真空主要表现为以下四个方面:

首先,有关民主评议制度安排中存在制度真空。①《村组法》(2010)第23条规定:村民会议评议村民委员会及其成员的工作。但评议的方式、标准及程序等具体内容在《村组法》(2010)却未做出规定,表现为一种真空状态。②《村组法》(2010)第24条规定:涉及村民利益的有关事项经村民会议讨论决定后方可办理。但在对相关事项进行讨论时,如果存在意见分歧,那么所讨论方案得以通过的表决方式是什么:是多数同意还是绝对多数同意抑或全体一致同意?《村组法》(2010)对这此尚未明确规定,也表现为一种真空状态。③《村组法》(2010)第25条规定:村民代表会议讨论决定村民会议授权的事项。如果村民会议授权村民代表会议讨论涉及村民重大利益的事项,那么出现村民代表会议的村民代表的法定人数应为多少?所作出的决定应经到会代表的多大比例才能通过?《村组法》(2010)对这些问题也未作明确规定,同样表现为一种真空状态。

其次,作为监督制度安排之一的罢免制度安排中存在制度真空。《村组法》(2010)第16条规定:本村1/5以上有选举权的村民或1/3以上的村民代表联名,可提出罢免村民委员会成员的要求并说明要求罢免的理由;被提出罢免的村民委员会成员有权提出自己的申辩意见。但罢免要求的受理主体是谁?罢免理由的审核主体是谁?罢免程序的启动主体是谁?《村组法》(2010)对这些

① 这一定位主要体现在《村组法》(2010)第30条的有关规定之中。《村组法》(2010)第30条规定:"村民委员会应当及时公布下列事项,接受村民的监督"。

问题尚未作出规定,表现为一种真空状态。另外,从《村组法》(2010)的现行规定看,有关罢免的具体化程序、客观公正的仲裁环节、罢免活动的时间安排等方面的规定也处于真空状态。

再次,村民监督权救济制度安排中存在制度真空。《村组法》(2010)第 31 条规定:村民委员会不及时公布应当公布的事项或公布的事项不真实,村民有权向乡(镇)人民政府或县级人民政府及其有关主管部门反映,有关人民政府或主管部门应当负责调查核实,并责令村民委员会依法公布相关事项;经查证确有违法行为的,有关人员应依法承担相应责任。但如果"有关政府机关"不履行职责应该承担什么责任?"有关人员"不承担相应的法律责任应该如何处理?这些有关村民监督权救济制度安排仍处于真空状态。

最后,民主监督组织的常设机构缺位。虽然《村组法》(2010)确定了村民会议的监督职能,但对村民会议常设机构的设立及其性质、功能、运作程序等内容并未作出规定,村民会议常设机构的缺位使得村民自治中的民主监督权缺乏基本的组织保障,也使得本应只是村务执行机构的村民委员会往往越位而实际充当村民会议常设机构的角色,最终使村民会议蜕变为村民委员会的附庸,其监督功能难以有效发挥。

(三)监督制度冲突及真空的存在导致村民民主监督制度运行低效

现以村务公开为例,村务公开是村民自治中村民行使民主监督权的一项重要内容,也是村民行使民主监督权的重要形式之一。但因村民自治中监督制度冲突及真空的存在,村务难以真正、全面和及时公开,主要表现为以下两个方面:

一方面,村务公开的透明度不高。在村民自治实践中,虽然很多村都实行了村务公开,但诸如基建工程项目决算、业务招待费开支、土地征用等与村民利益密切相关的热点及重大问题却很少具体公开,而往往是一笔带过。

另一方面,村务公开的形式化问题严重。即村务公开大多数流于形式,其中选择式公开、形象工程式公开、拖拉式公开就是最典型的表现:①选择式公开,主要表现为只公开收入、不公开支出,只公开总账、不公开明细账,只公开村民都知道的账目、不公开村干部暗箱操作的账目,只公开针对村民的支出、不公开干部的工资奖金以及吃喝账。②形象工程式公开,主要表现为只公开上半年的村务、不公开下半年的村务,或在第一期公布一些村务、而在第二期公布的内容就变成了农技知识,甚至在上级检查时张榜公布、检查一结束就收场。③拖拉式公开,主要表现为一年甚至更长的时间才将村务公开一次,而且所公开村务的内容还不具体,由于时间过长,一些村务因村民记不清而无法监督;有些村务即使村民有意见也因时过境迁而无法纠正;更有甚者,有些村务公开纯属造假行为,即村干部为免遭村民反对而弄虚作假,通过公布一些虚假数字以逃避监督[11]。

四、青县模式的制度特征及启示

针对村民自治中存在的监督问题,一些基层政府在村民自治实践中进行了有益探索,积累了宝贵经验,其中,以构建村民会议常设机构为核心内容的河北青县模式就是较为典型的民主监督组织制度创新。

(一)青县模式的基本内容

青县模式的基本内容主要包括以下三个方面:

首先,构建村民会议这一监督组织的经常性议事机构——村代会。村代会由主席、副主席和若干成员组成;村代会的功能在于对村民会议负责并经村民会议授权对村务进行决策和监督——讨论和决定涉及村民利益的重大事项、听取和审议村民委员会的工作报告、监督村民委员会的工作情况、对村民委员会成员提出罢免建议等。

其次,明确村民委员会作为村务执行者和被监督者的角色定位。一方面,日常村务由村民委

员会依照其职责权限加以实施,对涉及村民利益的事项,村民委员会要提出方案并提请村民会议或村代会讨论决定后负责组织实施;另一方面,对重大村务的办理一般按以下程序进行:召开由村党支部、村代会和村民委员会负责人参加的联席会议以便研究相关议题并形成初步方案 → 在征求村民意见和建议的基础上再次召开联席会议对方案进行修改、完善并正式提交村代会表决 → 村民委员会组织实施村代会决议 → 将村代会决议实施过程、结果和财务收支等情况及时向村党支部、村民会议或村代会报告并向村民公布以便接受村民监督。

最后,明确村党支部在村民自治中具有一定监督职能的角色定位。青县模式按"抓大放小"的理念改善和加强党的领导,具体而言,村党支部的领导作用主要体现在以下几个方面:征集和整合党员、村民代表及村民的意见和建议,召开支部会议或党员大会以便对重大村务形成意见;召集由村代会和村民委员会主要负责人参加的村联席会议并将相关议案并提交村代会讨论决定;协调各方力量支持和保障村民委员会实施村代会决议;督促村民委员会公开各项村务实施的结果以便接受群众监督;一旦遇到有可能违反国家政策和法律、危及村民重大利益和安全的紧急事务,村党支部及其主要负责人可临机处理,但事后要及时向村代会和村民委员会通报并按程序征得认可[12]。

(二)青县新模式的制度特征

青县新模式的制度特征主要体现在以下两个方面:

一方面,青县模式实现了民主监督制度与其他制度安排之间有机整合。该模式下,村民会议监督功能由虚向实的变迁,村级党组织领导功能由粗泛化向具体化的变迁,各村级组织职责定位由模糊状向明晰化——村党支部抓大放小的领导地位、村代会由虚变实的决策监督地位、村民委员会作为各项具体村务执行者和被监督者的地位——的变迁,有效实现了村民自治安排中村民会议、村代会、村民委员会、村党支部之间的功能整合。

另一方面,民主监督制度运作程序优化。在青县模式的村庄治理框架下,村代会作为村民利益的代言人,不仅成为村民表达意愿、实施民主监督的平台,也成为党支部发挥包括监督作用在内的领导核心作用的载体,以村民代表为基本要素组成村级决策和监督机构——村代会——的建立,形成了"下情上达"、"上情下达"、双向互动式的监督制度运作模式,有效维护了广大村民包括知情权、监督权在内的各项民主权益,也意味着民主监督制度运作程序的优化。

(三)青县模式的创新价值与启示

青县模式的创新价值与启示主要体现在以下三个方面:

首先,监督组织制度创新有助于实现权力资源配置的均衡化。通过建立村代会落实了村民会议的决策和监督权,通过村党支部书记参与竞选村代会议主席、村党支部成员及党员参与竞选村民小组长及村民代表的制度安排强化和细化了村级党组织的领导权,通过村民委员会主任不得担任村代会主席的制度安排规范了村民委员会的村务执行权,青县模式通过将不同性质的村级公共权力分配给不同权力主体去行使的制度安排,形成了制约中有协作、协作中有约束的公权力配置模式,形成了"党支部领导、村代会做主、村委会办事"的村级公共权力运作机制,实现了村级权力资源的均衡配置。

其次,监督组织制度创新有助于实现包括广大村民在内的监督主体的组织化。在青县模式中,拥有监督职能的村代会、村民会议这一最高权力机构的经常性议事机构的建立,无疑为各种监督主体特别是广大村民提供了监督平台,各监督主体可以通过这一组织载体、按照一定的程序实施有效监督,监督的组织化程度得以提升。

最后,监督组织制度创新有助于实现监督行为的规范化。即村级公共权力资源配置的均衡化、监督主体的组织化、各权力主体行为边界的清晰化必然导致监督行为的规范化。

五、实现村民自治中监督制度耦合的创新设计

实现村民自治中监督制度耦合的基本思路是:依据十七大提出的“坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”的要求,通过制度创新和完善来化解村民自治中监督制度之间的冲突,弥合村民自治中监督制度的真空,实现民主监督的组织化、程序化、规范化和经常化,最终实现村民自治中民主监督度制度的耦合。

(一) 创新村民自治中的有关文本制度

一方面,通过进一步完善《村组法》(2010)以化解其中有关监督制度安排之间的冲突。①修改有关村民会议(村民代表会议)召集权的制度规定,以理清监督者与被监督者之间的权力边界,合理定位两者之间的关系,可考虑将《村组法》(2010)中有关村民会议由村民委员会召集的规定分别修改为“村民会议由其常设机构召集”。②本着集约化、低成本、高效率的原则修改关于民主监督组织机构的制度规定,可考虑取消《村组法》(2010)第 32 条有关建立村务监督委员会的规定,同时增加有关村民会议常设机构的具体规定。

另一方面,通过进一步完善《村组法》(2010)以弥合其中有关民主监督的制度真空。①在《村组法》(2010)第 23 条增加村民会议(及其常设机构)对村民委员会成员工作进行评议的方式、标准及程序等方面的规定。②在《村组法》(2010)第 24 条中增加村民会议对有意见分歧事项表决原则的规定。③在《村组法》(2010)25 条增加被授权讨论涉及村民利益事项的村民代表会议中的村民代表出席的数量及比例的相关规定。④在《村组法》(2010)第 16 条中增加罢免要求的受理主体、罢免理由的审核主体、罢免程序的启动主体的具体规定,同时对罢免程序、仲裁环节、罢免活动的时间安排及被罢免的村民委员会成员的申辩时效等内容作出细化的规定。⑤在《村组法》(2010)第 31 条中增加如下规定:若有关政府机关不履行其职责,村民可向该政府机关的上一级主管部门或上一级人民政府或上级人大常委会反映,请求该政府机关履行其职责,也可直接向人民法院提起诉讼,请求人民法院责令该政府机关履行法定职责。⑥在《村组法》(2010)中增加民主监督权司法救济的相关规定:例如,在《村组法》(2010)中专设侵害民主监督权的法律责任章(或节),明确规定监督主体对所有侵害其民主监督权的行为均可直接向人民法院提起诉讼;通过修改行政诉讼法将村民自治机构视为行政主体以便赋予其行政诉讼中的被告资格,同时将侵犯民主监督权的案件纳入行政诉讼的受案范围;赋予村民个人或个人联合体作为公益诉讼的诉讼主体地位。

(二) 创新村民自治中的民主监督组织制度

民主监督组织制度创新的核心在于,通过成立村民会议常设委员会(简称村常委,后文同),强化村民会议的法律地位和监督职能,实现民主监督的组织化、程序化和规范化。

首先,关于村常委机构设置。①村常委由主席、副主席及若干成员组成,在村民委员会换届选举时从以下群体中通过村民或村民代表选举产生,任期与村民委员会相同:具备遵纪守法、坚持原则、诚信公道的品质,熟悉村情及国家政策法规、热心公益事业、具有较强社会活动能力的普通村民及非治理精英群体,包括村集体经济组织负责人、个体工商业主、私营企业主、各种协会负责人、离退休老干部、乡村知识分子等,同时鼓励村党支部成员竞选村常委成员以实现村党支部在村务监督中的有效机介入。②村民委员会成员及其直系亲属不能担任村常委成员。③村常委行使闭会期间村民会议的各项权力特别是对日常村务的监督权,同时行使村民会议的召集权。

其次,关于村常委监督权力匹配。赋予村常委的监督权至少应包括三个方面:①质询权:对村务特别是重大村务及其执行情况的质询或建议权,作为一种事前监督,质询权有助于保障村务决策的正确性及有效执行。②监审权:对村民委员会在办理村庄公共事务和公益事业时违法及侵害村民利益行为的调查权、对“三农”项目投入资金的监管权、对村财务收支状况的检查权、对村民委员会成员不端行为的反映权,作为一种始事中监督,监审权有助于村民委员会行为的合法、公正、

公平和公开。③否决权:对违反法律法规及村民利益的村务决策的否定权、代表广大村民对不称职村民委员会成员的罢免权、代表村民向司法机关的起诉权,作为一定程度上的事后监督权,这种说"不"的权力有利于切实保障村民的合法权益。

最后,关于村常委日常工作机制。主要包括以下六个方面:①第一,列席村民委员会会议及"村两委"会议。②全面收集整理村民对"村两委"工作的意见和建议。③及时召集和召开村常委会议研究和问题提出处理意见。④对村民反映的合理意见和建议及时提交"村两委"办理并将结果向村民反馈。⑤对村财务、"村两委"成员任期经济责任以及村民要求的其他事项进行审计。⑥参与对村干部的年终述职考评等。

(三)村民自治中监督制度创新的耦合效应

村民自治中监督制度创新的耦合效应主要表现在以下三方面:

首先,监督主体的权利与权力趋于一致。通过对《村组法》(2010)的进一步完善及村常委这一常设民主监督组织的建立,广大村民将通过法律制度和组织渠道实施村民自治赋予他们的民主监督权,民主监督权力行使的主体地位通过制度和组织的规范得以强化,民主监督权主体的监督权利通过制度和组织的手段得以有效保障,从而使得监督主体的权力与权利趋于一致。

其次,民主监督权与村级其他公共权力达于均衡状态。村民自治中的监督制度创新特别是监督组织制度创新,将使民主监督主体的地位及权力边界得以明确界定,同时也使村级其他公共权力主体的地位得以明确界定,最终使民主监督权与村级党组织的领导权、村民委员会的村务执行权之间相互联系、相互制约、相互协调、均衡运作。

最后,监督制度运作与民主程序趋于协调。村民自治的应然运作机制是"四个民主"之间的相互协调:民主选举是村民自治运作的前提,民主决策和民主管理是村民自治运作的基本内容,民主监督作为一种重要的制度实施机制则是民主选举、民主决策和民主管理得以顺利实施的根本保证,因此民主监督制度创新将在提高村务监督效率的同时,更加有效地促使民主选举、民主决策、民主管理的规范化运作,最终实现"四个民主"之间的相互协调和良性互动。

六、结论及政策启示

村民自治中监督制度冲突和真空的存在制约着村民自治的有效运行。唯有通过制度创新才能实现民主监督制度之间的耦合,实现村民自治的健康发展。政府作为一个由权力中心和层层隶属的行政系列构成的社会主体,在参与制度安排的社会博弈中,其在政治力量对比与资源配置权利上均处于优势地位,是决定制度供给方向、速度、形式等的主导力量[13],因此,在村民自治实施过程中充分发挥政府功能,以实现村民自治监督制度的耦合运行就显得尤为必要。具体而言,政府应在以下几个方面发挥积极作用:①进一步完善《村组法》(2010)及其中有关民主监督方面的法律法规,实现村民自治中民主监督制度的有效供给。②积极推动村民自治中监督制度创新的实践活动。政府部门的强力推动是包括民主监督制度在内的村民自治制度创新的重要动力,例如,河北青县模式之所以能提上日程并付诸实践,沧州市委组织部都发挥了不可忽略的主导作用。③进一步优化村民自治中监督制度运行的外部环境:进一步发展农村市场经济,在满足广大农民物质需要的同时刺激农民对包括民主监督权在内的更高层次的心理需求;发展多层次、多类型、多形式农村教育,提高农民的文化素质,提升农民的民主监督意识;加农村法制建设,提升民主监督的法律化、制度化水平。

参考文献:

[1] 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京:人民出版社,1994.

[2] 谭黎明. 村民自治中民主监督存在的问题及对策. 求实,2004,(4):33-34.

[3] 道格拉斯·C·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈　郁,等,译. 上海:上海人民出版社,2002:225 - 226.
[4] 史漫飞,柯武刚. 制度经济学[M]. 北京:商务印书馆,2000:35.
[5] 许国志. 系统科学[M]. 上海:上海科技教育出版社,2000:17.
[6] 罗必良. 新制度经济学[M]. 太原:山西经济出版社,2005:91.
[7] 黄祖辉,蒋文华,等. 农业与农村发展的制度透视 - 理论评述与应用分析[M]. 北京:中国农业出版社,2002:48.
[8] 王文贵. 非正式制度与经济发展:一个总括性分析[J]. 江汉论坛,2006.
[9] 顾　颖. 制度与发展——基于国家和企业维度的研究. 北京:科学出版社,2004:81-84.
[10] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,2001:342.
[11] 韩玲梅,张　霞,黄祖辉. 制度视角下的村民自治: 现状、发展及途径[J]. 福建论坛,2007,(9):132 - 135.
[12] 王赐江. 完善村民自治亟须构建保障群众参与权常设机制——青县"村代会常任制"与中牟县"家庭联户代表制"比较分析. 东南学术. 2009,(4):40 - 45.
[13] 杨瑞龙. 面对制度之规[M]. 北京:中国发展出版社,2000:1.

The Supervision Institution in the Villagers' Self-governing: the Institutional Conflict, the Institutional Vacuum and the Institutional Coupling

DU Wei-xuan
(*College of Economics*, *Henan University of Science and Technology*, *Luoyang*, 471023, *China*)

Abstract: The institutional conflict and the institutional vacuums in the villagers' self - governing lie in: conflicts in the institutional arrangements of the relationship between the supervisor and the people who are supervised; conflicts in the institutional arrangements of the supervision organization; institutional vacuums in the institutional arrangements of democratic appraisal and discussion; institutional vacuums in the institutional arrangements of the dismissal; there are institutional vacuums in the institutional arrangements of the relief of villagers' supervision rights; there is not a democratic supervision organization which can play a real role in the villagers' self-governing. The value and enlightenment of the innovation of Qing county model are that the innovation of supervision organization institution is helpful to realize the equalization of power resources allocation, the organization of supervisors including vast villagers, and the standardization of the supervision behaviors. The countermeasures of achieving the coupling of the supervision institutions in the villagers' self-governing lie in the institutional innovation: dissolving the conflicts between the supervision institution arrangements in the villagers' self-governing and making up for the institutional vacuums in the democratic supervision institutions through further improving "the organization law of the villagers committees"; innovating the organization institution of democratic supervision in order to realize the organization, procedures and standardization of the democratic supervision.

Key Words: villagers' self-governing; institutional conflict; institutional vacuum; institutional coupling