

村民自治的转型：从户籍本位到居住本位*

李海平 刘佳琪

摘要：户籍本位村民自治与改革开放40余年所带来的巨大社会变迁不相适应，陷入了与经济体制改革相冲突、与权利需求不兼容等诸多困境之中。从户籍本位向居住本位转型，是走出户籍本位村民自治困境的有效路径。居住本位村民自治具有《宪法》第111条的规范依据，契合中国当下社会现实，亦具有协商民主理论和嵌入理论的支撑。二元化成员权是居住本位村民自治的权利基础，具体体现为本地户籍村民与非本地户籍村民的村民资格差异化，以及非本地户籍村民成员权的权利范围和权利内容的特殊性。应通过修改《村民委员会组织法》来推动居住本位村民自治的实施，完善中国村民自治的制度体系。

关键词：村民自治 户籍 居住本位 二元化成员权 乡村治理

中图分类号：D922.1 **文献标识码：**A

一、问题的提出

村民自治是中国基层群众自治的重要形式之一。自这一制度确立以来，对村民自治相关议题的讨论先后经历了价值主义、解释主义和政策主义三种研究倾向的演变历程。2000年以前，学界普遍倾向于村民自治的价值研究，以村民自治的正当性与合理性为主要论题，强调村民自治与民主、法治等宪法价值之间的内在联系（许崇德和叶峰，1988；马长山，1994；陈金钊，1999）。进入21世纪后，解释主义研究倾向开始兴起，致力于自治规范解释和体系建构的研究日渐成为主流（例如，张景峰，2005；唐鸣，2006）。2014年中央“一号文件”对“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”的强调^①，推动了村民自治研究的政策主义转向。针对实践中行政权干预过度、村民自治规定与社会现实背离等问题，学者们反思既存理论，致力于将基层治理经验制度化，深化村民自治理论（章荣君，2015；汤玉权和徐勇，2015；席文启，2020）。上述三种研究倾向各有侧重、互为补充，有效推动了中国村民自治理论与实践的发展。

*本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“土地流转背景下村民自治制度完善研究”（项目编号：19YJA820027）的阶段性生活成果。

^①2014年中央“一号文件”第32条强调“健全基层民主制度”，并提出要“完善和创新村民自治机制”，“实现村民自治制度化 and 规范化”，“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”。

尽管既有研究成果颇丰，研究倾向各异，但它们的逻辑起点大致相同，即“村民自治”是“户籍本位村民自治”。具言之，研究者虽然已经意识到户籍本位村民自治存在问题，但对村民自治的讨论总体上还是在一个静止、封闭的体系下进行的，并基于户籍本位村民自治建构理论，对户籍本位村民自治的法律应对缺乏应有关注。这种村民自治理论研究实则形成一种范式，并和中国长期奉行的户籍本位村民自治实践遥相呼应。然而，户籍本位村民自治能否应对当今农村人口结构变化带来的现实挑战，能否回答土地流转、资本下乡产生的时代问题，却疑问颇多，值得深入反思。尤其是，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》已经明确将修改《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称“《村民委员会组织法》”）作为“推进社会治理法治化”的一项重要内容，这更加凸显了反思户籍本位村民自治理论与实践的必要性。鉴于此，本文在梳理户籍本位村民自治发展变迁的基础上，反思户籍本位村民自治的困境，阐述居住本位村民自治的正当性及制度构成，以期对村民自治理论和实践的发展有所裨益。

二、户籍本位村民自治的形成及困境

（一）户籍本位村民自治的由来

户籍本位村民自治的确立与特定的社会历史背景密不可分。新中国成立初期，百废待兴，国家在经济建设中采取了重工业优先发展战略。这一时期，国家财政投入集中于城市和工业领域，经济、社会、文化等方面的政策也向城市倾斜。此时，农业与农民为工业化战略的顺利实施做出了特殊贡献，除了为城市的粮食和重要农产品的供给提供保障外，农业税、工农业产品价格剪刀差等制度的实施为工业化积累了资金（桂家友，2013），统购统销、人民公社化等举措为重工业优先发展战略的实施提供了支持。户籍制度就是在这一历史背景下确立的，成为确保粮食统购统销和工业化战略顺利实施的重要支撑。1958年，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国户口登记条例》（以下简称“《户口登记条例》”），户籍制度正式确立。为了控制城市人口过度膨胀、保障农业劳动力供给，以户籍制度为基础的城乡壁垒逐渐形成。想要进入城市者，无论进城是住宿还是工作，无论进城是短期还是长期，都需要经过严格的审批程序（桂家友，2013）。户籍变动在当时受到严格控制，农业户口很难转换为非农业户口，从农村到城市的人员流动也被施加了诸多限制。计划经济体制下的户籍制度固化了城乡二元结构，也把农民固定在农村以及农业生产活动中。

随着改革开放和市场经济的建立与发展，人口流动逐渐常态化，农村人口向城市迁移已经成为社会普遍现象。在城镇化建设浪潮中，农民工成为一支不可或缺的生力军，为城市的快速发展做出了重要贡献。但是，剧烈的社会变迁并没有带来户籍制度的根本改变，1958年颁布实施的《户口登记条例》仍然是中国户籍管理的基本法，户籍管理作为人口管理的手段延续至今。尽管一些城市为保障外来人口权益开展了一系列制度创新，如实施居住证制度、积分落户政策等，但城乡二元结构及户籍制度并没有被完全打破。户籍本位村民自治依然是当下村民自治的基本范式。

（二）户籍本位村民自治的特征

1. 制度形式的“户籍”主导。长期以来，中国对城市和农村的基层治理采取的是区别立法模式，

城市由《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规范，农村由《村民委员会组织法》调整。这种城乡区别立法模式，是城乡二元结构在基层治理方面的体现（唐鸣和朱可心，2020a）。而城乡二元结构本身与中国户籍制度有着紧密联系。户籍制度是农业户籍人口与非农业户籍人口分立而治的制度支撑。基于血缘、亲缘等强关系所形成的社会网络同户籍制度一起强化了村庄治理的封闭性。

2. 制度内容的“户籍”主体。根据《村民委员会组织法》的规定，村民自治主要包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个环节。无论是选举制度、决策制度，还是管理制度，都无一例外地建立在户籍制度的基础之上。本地户籍村民是享有选举权和被选举权，参与决策、管理、监督的基本主体。以民主决策为例，依据《村民委员会组织法》第21条规定，作为村民自治权力机构的村民会议只能由本村十八周岁以上的村民组成。结合《村民委员会组织法》第13条关于选民登记的户籍条件可以看出，这里的“村民”指本地户籍村民。《村民委员会组织法》第22条赋予了“驻本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席”会议的资格，但以村民会议“根据需要”发出邀请为条件。这意味着本地户籍村民的村民自治权主体地位被《村民委员会组织法》所明确确立。

3. 制度运行的“户籍”凸显。《村民委员会组织法》是村民自治的主要规范依据。然而，在该法涉及村民自治权利内容的十余项条款中，只有第13条第3款规定了非本地户籍居民的权利。从形式上看，“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举”的非本地户籍居民具有被列入村民委员会选举名单、享有选举权和被选举权的可能性，但是这种可能性成为现实需要“经村民会议或者村民代表会议同意”。村民会议或村民代表会议只能由本地户籍村民组成并形成决议。本地户籍村民对村民自治过程的强大控制力与非本地户籍居民实际参与村民自治的微小可能性形成鲜明对比。

（三）户籍本位村民自治的困境

新范式的兴起与讨论，源于旧范式无法解释和解决的问题不断涌现及其带来的范式危机（李海平，2022）。户籍本位村民自治为中国村民自治积累了丰富经验。然而，户籍本位村民自治也引发了层出不穷的问题，已经难以适应农村与农业日新月异的发展，难以满足时代的基本要求。尤其是，在以土地流转、资本下乡为内容的农业政策实施的社会背景下，户籍本位村民自治陷入无法自解的困境。

1. 体制开放性与制度封闭性相互冲突。这里的体制主要是指国家在农村范围内确立的不同历史时期的经济体制，而制度则是指在适配不断完善的经济体制的过程中所形成的管理制度。20世纪80年代初，家庭联产承包责任制在全国推行，人民公社体制逐步走向瓦解，这导致农村社会秩序受到巨大冲击（董红，2014），农村公共事务无人管理的现象日益显现。在此背景下，一些农村地区为了解决乡村治安急速恶化、矛盾不断加剧等问题，开始自发地探索自我组织、自我管理、自我服务的新形式。广西壮族自治区罗城仫佬族自治县与宜山县的一些村庄自发创立了村民委员会就是最为典型的例子（陈纯柱等，2013）。通过村民委员会开展乡村治理，村内生活秩序混乱的问题得到有效缓解，村内经济的正常运行得以保障。最终，村民委员会这一组织形式得到法律确认。1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称“《宪法》”）正式将“村民委员会”确定为农村基层群众性自治组织的基本形式，《村民委员会组织法》历经1988年起试行、1998年起正式施行、2010年修订和2018年修正日益走向完善。

农业改革的方向主要是进一步提升土地利用效率，通过集约化、规模化农地经营实现农业的更好发展。与此相适应，建立“三权分置”的农地权利体系，成为中国农地权利制度的政策选择（蔡立东和姜楠，2015）。当前，以农户家庭为单位的分散经营日渐走向适度规模经营。规模经营导向的经济改革提出了人才、资金、技术等方面的要求，为各类市场主体进入农村场域创造了机遇。各类市场主体是农村经济发展与乡村振兴的关键性力量，是农村生产力与生产关系的重要组成部分。在土地流转场域中，以经营权为核心的市场主体的实践地位逐渐强化（朱冬亮，2020）。同时，在规模化的人口流动中，人口流向的主要地区是经济发达地区。经济发达地区的劳动密集型企业往往分布在城郊或者农村，这导致经济发达地区的城郊和农村外来人口数量十分庞大（朱中一，2008）。大量非本地户籍居民虽然生活于此，却碍于身份无法参与当地的村民自治。

农村经济改革持续有力推进，与之相关的管理制度改革却日渐滞后。以村民委员会为核心的户籍本位村民自治无法很好地容纳各类新型农村市场主体，难以适应农村经济结构和人口结构的变化。虽然进入农村的市场主体在土地经营中拥有一定话语权，但他们在法律上未被纳入村民自治主体的范畴。各类农村市场主体承担着发展农村经济的重要角色。可是，非本地户籍的市场主体除了与当地发生经济方面的关联外，难以有效融入当地农村的政治生活与社会生活。来自异乡的经营者和务工人员，实质上并未嵌入乡村内在发展体系（刘晓雯和李琪，2020）。于是，“不懂农业、不爱农村、不爱农民”的伪经营主体（朱冬亮，2020）的出现也就成为情理之中的事情。一方面，农村劳动力大量外流，导致本地户籍村民对农村日常治理的参与逐渐下降；另一方面，在农村居住生活的非本地户籍市场主体及其他外来者却被排斥于乡村治理体系之外。

2.人口流动性与治理稳定性相互背离。改革开放以来，流动人口规模迅速膨胀成为中国发展过程中最令人瞩目的社会现象之一。与此相对应，社会结构中“城乡二元”的排斥性也日渐显现。这种排斥性既存在于农村人口流入城市而形成的城市社会结构中，也存在于各类非本地户籍市场主体及其他外来者进入农村场域而形成的农村社会结构中。目前，城市社会结构中存在的排斥现象已经得到很大程度矫正，而农村社会结构中的排斥性却较少被关注，相关制度措施几近空白。非本地户籍农业生产大户是土地流转过程中的一类重要市场主体^①。非本地户籍居民选择劳动于此、生活于此，成为当地村民的重要组成部分^②，在乡村发展中承担重要角色。但是，由于政治身份缺失，非本地户籍居民与所在地乡村社会之间难以形成牢固纽带。

作为“异乡人”，非本地户籍居民遵循国家经济政策深度参与当地农村经济发展与村庄建设，却没有被赋予相应的政治权利。以大型经营主体为例，经营者作为外来者在经营过程中往往很难与村民直接打交道，基本依靠“企业—村干部—村民”的传导结构，即需要借助村干部来实现本村内部决议

^①焦长权和周飞舟（2016）对重庆市涪陵区10个乡镇（社区）的调查显示，9个农业型乡镇集中流转土地总面积达5.77万亩，集中流转面积占土地流转总量的73.8%。其中，流转给外乡农业生产大户的土地占到3.5%左右。

^②刘明轩（2016）对江苏省的调查显示，江苏省内82.98%的农村地区存在外来务工人员，个别行政村外来务工人员规模已超万人。

功能和对外交流功能。经营者与村民之间直接沟通与协商的缺乏使得村民自治陷入被动境地。一方面，村民会议成员构成上的封闭性与农村空心化的现状，导致村民自治呈现虚化状态。实际的公共事务管理与决策往往只由村民委员会承担。受客观条件的限制，大量外出务工的本地户籍村民难以有效参与本村公共事务的管理、决策和监督。另一方面，各类非本地户籍市场主体及其他外来者长期游离于农村公共事务管理、决策、监督机制之外。非本地户籍居民难以涉足居住地的政治生活，导致其在村内公共事务的决策中十分被动。基层群众自治的制度目的，是让人民群众行使当家做主的权利，上述被动局面显然与此制度目的相背离。

总之，户籍本位村民自治是特定历史时期的产物，蕴含着丰富的实践智慧，也为中国乡村治理积累了经验。随着乡村社会经济结构和人口结构的剧烈变迁，户籍本位村民自治制约乡村发展的消极后果也不断显现。无论是静态意义上的制度文本，还是动态意义上的制度实践，都在呼唤户籍本位村民自治革新转变。

三、居住本位村民自治的证立

居住本位村民自治，是与户籍本位村民自治相对应的概念。与户籍本位村民自治不同的是，居住本位村民自治对村民自治中的“村民”赋予了新内涵。户籍本位村民自治以户籍制度为基础，强调本地户籍村民在村民自治过程中的主体地位和决定性作用；而居住本位村民自治则试图将户籍标准转变为居住标准，重塑村民自治的主体范围。相应地，需要对村民自治中的“村民”概念适度地扩张解释，将在当地工作与生活、居住于农村的非本地户籍居民纳入“村民”的范围，形成本地户籍村民与非本地户籍村民共建、共治、共享的村民自治新形态。

（一）规范依据

1982年《宪法》第111条关于基层群众性自治组织的规定，是中国实行村民自治的宪法基础。村民自治的革新转变，需要回归至对《宪法》第111条的宪法解释上来。事实上，《宪法》第111条关于“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”的规定，已经蕴含“居住本位村民自治”的规范内涵。这一规定具有多种解释方案，“户籍本位村民自治”和“居住本位村民自治”均在该规定的文义射程范围之内。

通过分析《宪法》第111条的条文结构可以看出，《宪法》第111条前半段明晰了基层群众性自治组织的确立标准，即无论是城市还是农村，都应当按照“居民”“居住地区”设立基层群众性自治组织。在《宪法》第111条的前半段，“村民”一词未被明确提及。这意味着，基层群众性自治组织的确立，主要以居民为对象且并不对居民附加限定条件。而“村民”一词出现在条款后半段，且以组织形态出现，这大致表征了作为个体的“居民”与作为组织形态的“村民委员会”的内在关联。

1. 权利主体：居民。“居民”在《现代汉语规范词典》中被定义为“在某个地方固定居住的人”^①，

^①参见《现代汉语规范词典》（第3版），外语教学与研究出版社2014年版，第714页。

在《现代汉语词典》中被定义为“固定住在某一地方的人”^①。自治制度下则主要指基于居住事实或居住关系建构的自治主体。仅就基层群众自治而言，农村村民自治或城市居民自治均以固定范围与固定时期内的“民”作为自治主体。对农村使用“村民”作为表示自治主体的法律概念，而对城市则使用“居民”作为表示自治主体的法律概念。

“居民”与“村民”有何不同？从文义解释出发，“居民”的范畴要远大于“村民”。前述对“居民”的词意解释中，居民本身是不论有本地户籍与否的，只强调“居”在动词意义上的停留、居住以及名词意义上的住地、居所。一个人尽管非此地户籍，但也能够因为长久居于此地而被纳入“居民”范畴。而“村民”则不然。虽然“村民”“居民”均涵盖居住事实的因素，但“村民”相较于“居民”范畴限缩了，定义“村民”时将户籍关系看作比居住事实更优位的村民自治主体资格构成因素。这意味着，要被纳入“村民”范畴需要户籍资格与居住事实的双重肯定。在“村民”的界定上对户籍尤为注重，其主体资格的确立依赖于对户籍的判断。

通过上述文义解释能够看到，《宪法》第 111 条蕴含着以居住于特定区域内的居民为主体开展基层群众自治之意，既包括城市居民自治，也包括农村村民自治。就村民自治而言，《宪法》并没有明确限定村民自治必须由本地户籍村民行使。从某种意义上说，《村民委员会组织法》对村民自治主体的户籍条件的限定，是基于当时历史条件下对《宪法》第 111 条的限缩解释。“村民”在文义上至少包含两种解释方案：居住于本村的村民和户籍在本村的村民。而《村民委员会组织法》将《宪法》第 111 条本来包含的农村居民自治的规范内涵限缩至本地户籍居民自治的狭小范围。这种解释契合了基于户籍制度形成的城乡二元结构。其基本逻辑是，村民自治由本村范围内的居民来实现，而农村居民只包括户籍在本村的居民。“居民（《宪法》文本）—农村范围内的居民（《宪法》解释）—户籍在本村的村民（具体标准）”构成了对《宪法》第 111 条村民自治的完整解释链条（见图 1）。遵循这一逻辑，《村民委员会组织法》实现了对《宪法》“基层群众自治”条款的具体化。

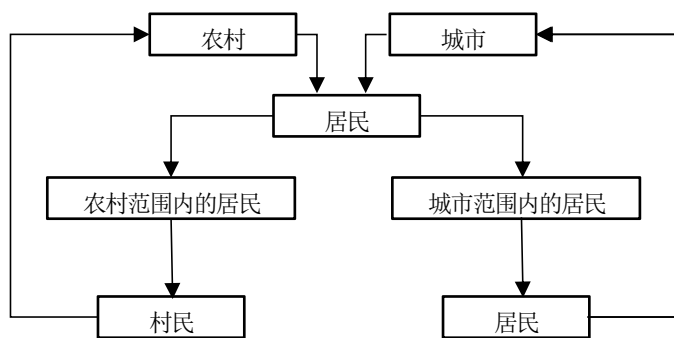


图 1 《宪法》“基层群众自治”条款（第 111 条）解释逻辑示意

^①参见《现代汉语词典》（第 7 版），商务印书馆 2016 年版，第 702 页。

2.权利界限：居住地区。“居住”在《现代汉语词典》中被释义为“较长时期地住在一个地方”^①；《现代汉语规范词典》中亦简单地将其释义为“时间较长地住在某个地方”^②。就文义而言，“居住”主要指个人的所居之处。《宪法》第1条明确规定中国是社会主义国家，第2条确认了“一切权力属于人民”的民主原则。据此，基层群众自治的制度目的，在于实现人民当家作主，保障其切实参与基层公共事务的管理。身在此处，是人民群众与居住地产生实质性的政治、经济以及其他联系的基本条件，是参与居住地公共事务管理的正当性基础。

“居住地”与“户籍”有何关系？依据文义解释，“户籍”指“公安部门以户为单位登记本地区内居民的册子”，“作为本地区居民的身份”标识^③；户籍登记内容主要包括姓名、籍贯、年龄、职业等。这属于对个人基本信息以及所涉主要社会关系的一种规范性确定。一个人居于此，除了久居的事实状态之外，确实也需要一定的程序或形式上的确认。这有助于实现基层社会的有序治理，维护社会稳定。由此，“户籍”与“居住地”可以看作形式与内容（或者程序与实质）的关系。一方面，若此人居住于此地，这是在实质的事实状态上肯定了此地为此人的“居住地”；另一方面，若此人又拥有此地的户籍，这是以程序的方式肯定了此地为此人的“居住地”。

3.对既有解释的反思。依据前述可知，无论从文义解释出发，还是从体系解释和目的解释考量，《宪法》第111条所确立的基层群众性自治组织都是以居民为基础的。“居民（《宪法》文本）—农村范围内的居民（《宪法》解释）—户籍在本村的村民（具体标准）—村民委员会（权力机构）”的论证链条，将居民的范围限制在具有本村户籍的居民在当时的历史条件下具有一定合理性，与当时的农村经济结构和人口结构是契合的，是扎根于社会实践的妥当选择。一方面，城乡二元结构使得城市与农村在社会管理方面形成各自闭环，村民自治主体被牢牢锁定为本地户籍村民便成为一种必然。这能够解释《宪法》为何对城市和农村基层群众自治加以区分。另一方面，户籍本位村民自治与农村土地集体所有制密切相关。根据《宪法》第10条规定，农村土地（除由法律规定属于国家所有的以外）以及宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。这意味着，一旦成为本地户籍村民，便能够享有土地集体所有权和土地承包权及其所带来的各类权益。农业户口与其背后的土地权益深深联结。这导致了农业户口易出不易进、人可不在但户必须存在的现象。

然而，伴随着改革开放40余年的蓬勃发展和经济社会改革的不断深入，农村经济和社会结构已经发生了翻天覆地的变化。人口流动已经常态化，本地户籍村民大量流出，尤其是农村青壮年缺席村民自治场域，使得村民自治呈现内生动力不足的状态。而在一些发达地区的农村，各类从本村外部涌入的市场主体及其他外来者尽管已经成为农村发展的重要力量，却被排斥在村民自治之外。以户籍为标准的“村民”概念解释，已经严重滞后于时代要求。回归《宪法》第111条确立的居住本位村民自治恰逢其时。对《宪法》第111条村民自治的重新解释，不仅没有突破该条款的意旨，还更符合历史

^①参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第703页。

^②参见《现代汉语规范词典》（第3版），外语教学与研究出版社2014年版，第714页。

^③参见《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆2016年版，第553页。

发展的规律以及社会变迁的现实。如果说户籍本位村民自治解释方案是村民自治制度刚提出时合乎历史发展阶段的最佳选择，那么，居住本位村民自治解释方案就是既维护宪法权威又确保宪法与时俱进的具体体现。

（二）现实依据

1.必要性：制约基层权力。大规模的人口流动，尤其是农村人口外流，导致村民自治主体缺位（杜姣，2017；常安，2015）。从形式上看，本地户籍村民被法律赋予自治权利，但户籍在本村的村民外流后常年不在本村居住生活，导致其往往对户籍地经济领域以外的公共事务漠不关心。这使得源自本地户籍村民的对村民自治组织的监督日渐呈现疲软与弱化状态。与此形成鲜明对照的是，非本地户籍居民虽然常居于此，但由于缺乏居住地村民资格，不享有法律赋予的参与自治的权利，难以参与居住地农村公共事务以及监督事宜。非本地户籍居民中，除了经济领域的精英外，也不乏政治、社会等其他领域的精英人士，他们熟悉法律，具有较强的权利意识，拥有较为丰富的公共事务管理经验，将其排斥在农村公共事务管理体系之外，无异于一种资源浪费。

与户籍本位范式不同，居住本位范式非但不会将非本地户籍居民排除在村民自治之外，而且能够依据相应的条件将其纳入自治过程。居住本位村民自治所展现出的包容性和开放性，能够很好地解决户籍本位村民自治主体缺位问题。一方面，赋予非本地户籍居民参与村民自治的权利，可以使其在日常村务中发挥作用，参与管理和决策；另一方面，也可发挥非本地户籍居民的监督功能，遏制村干部在管理过程中的官僚、腐败现象。这些功能和作用的发挥，无疑有助于增加村民自治的广度和深度，促进乡村振兴。

2.可行性：地方实践经验。不断发展的基层自治经验在不同地区、从不同侧面证明了居住本位村民自治的可行性。

其一，选民登记上的灵活性。一些地方扩大了参加村民委员会选举的人员对象范围。其中，在本村居住或对村公益事业、村务工作、村集体经济拥有权益或责任的人员被赋予参与村民委员会选举的权利，这些人员都是非本地户籍居民（唐鸣和朱可心，2020b）。户籍所在地作为进入村民委员会选举选民名单唯一考量因素的做法，已经难以为继。

其二，治理模式上的参与主导型。近年来，“协商治理”（袁松，2020）、“参与式治理”（陈剩勇和赵光勇，2009）的乡村治理模式悄然兴起。它们的共性在于强调公众参与，以达到各方利益的均衡；管理决策与利益分配并非倚靠权力或权威压制，而是基于各方的讨论与妥协来达成共识。在本村范围内，自带资本、技术或其他专业能力的“外来乡贤”，包括一般外来务农务工人员，在政治上都享有参与乡村治理的资格，可以对乡村治理发表自己的意见。

其三，乡贤的乡村治理能力凸显。“外来乡贤”是新乡贤中的一种类型。他们之前没有在所建设的村庄生活的经历，是基于业缘到农村投资、助力乡村建设的外来生产经营人员和农村公共事务管理人员，如“大学生村官”“驻村第一书记”等。这些人虽然是村庄中的“异乡人”，但也是乡村治理和乡村振兴的中坚力量。

上述实践证明，通过充分发挥多元主体优势的方式来化解村民自治内生动力不足的困境，是完全

可行的。确立非本地户籍居民的村民自治主体地位，不仅可以激励非本地户籍居民积极参与农村经济建设，促进农村经济发展，也可以使非本地户籍居民在其所居住的村庄获得归属感，激发其主人翁意识和参与乡村治理的积极性，推动村民自治的深化和发展，促进乡村振兴和乡村治理现代化。

（三）理论依据

1. 协商民主理论。“协商民主涉及集体决策，所有受此决策影响的人或其代表都应该参与这一过程”（陈家刚，2008），以达到民主决策的目的。在协商民主理论中，与集体决策能够产生联系的任何主体，都有资格参与决策的整个过程。尤其是在决策结果对其产生不利影响的情况下，相关主体参与决策的理由则会更加充分。对于居住于本村的非本地户籍居民而言，村内的决策既可能涉及他们的经济利益，也可能涉及他们的政治利益、社会利益。根据协商民主的基本原理，非本地户籍居民的村民资格及相关利益应当得到尊重和保护。无论是通过转入土地从事农业生产活动，还是通过资本下乡为农户提供社会化服务，这些“异乡人”与其居住地均产生了事实上的密切联系。确立居住本位村民自治制度，承认非本地户籍居民的村民资格，既体现了对这些主体的尊重，也彰显了民主的价值。

2. 嵌入理论。嵌入理论是经济社会学解释经济行动的一个重要理论视角。无论是波兰尼所主张的经济的整体性嵌入观，还是格兰诺维特所阐述的人的经济行动嵌入社会结构的理论（符平，2009），均强调经济活动或经济行为嵌入非经济制度或社会关系网络，并受社会结构约束。这一理论说明，对于仅为追求物质利益而居于本村的非本地户籍居民，也不宜仅从经济的角度理解其行动，而需要立足于整体的社会结构角度。农村场域中出现的“新人”“新组织”已然冲击乃至打破了户籍本位村民自治的制度封闭属性。居住本位范式的开放性与包容性，更有助于乡村治理的有效推进，更能满足基层群众自治的现实需求。

四、居住本位村民自治的制度构造

从规范、现实和理论等方面对居住本位村民自治的证立，主要阐明了这一自治范式的正当性。这一制度要真正确立，尚需健全的制度支撑。权利是现代法律的逻辑起点和根本目的。建构居住本位村民自治需要从村民自治的权利基础、权利内容等相关权利制度的建设入手。

（一）权利基础：村民自治中的二元化成员权

村民自治本质上是基于个人的公法权利而建构的制度。《村民委员会组织法》第1条明文规定，本法制定的目的是保障“由村民依法办理自己的事情”；同时，第2条亦规定，村民委员会系“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。这表明，村民自治的本质就是村民自己管理自己的事情，是作为共同体的成员共同管理共同体事务的活动。于是，当将非本地户籍村民纳入共同体之后，需要回答的问题便是：何为村民自治中的成员权？非本地户籍村民在村民自治中的成员权和本地户籍村民在村民自治中的成员权是同一化的成员权，还是差异化的成员权？

1. 集体经济组织成员权的排除。成员权概念出现于农村场域，更多的是与农村集体经济组织相关联。早先有《中华人民共和国物权法》第59条引入“成员权”以明确集体所有权主体，而关于是否将农村集体经济组织成员权纳入《中华人民共和国民法典》并做出系统化规定，也一度存有争议（陈

小君，2017）。尽管如此，学界对成员权制度作为中国农村集体经济制度基础的判断高度一致，均承认其对完善农村土地制度、更好地保护农民权益的重要意义。

成员权作为权利概念不仅可以适用于农村集体经济领域，也可以适用于村民自治。当然，村民自治中的成员权与农村集体经济组织集体所有制下的成员权并不完全等同。在公民法二元框架下，宪法与民法上的权利有基本权利与民事权利之分（李海平，2021）。同样是成员权概念，村民自治中的成员权与农村集体经济组织成员权还是稍有差别的：①农村集体经济组织成员权是落实农民土地承包权、宅基地资格权、集体收益分配权的前置性条件（唐浩和张聪，2022），而村民自治中的成员权较之团体内部成员的经济性权利，更侧重选举权与被选举权以及参与民主管理、民主决策、民主监督等的非经济性权利。②农村集体经济组织成员权与财产利益密切关联，本质上是一种私权利（王利明和周友军，2012）；而村民自治中的成员权是一种公法权利，是村域内居民基于自我管理权利能够在与己相关的经济生活、政治生活和社会生活中参与、讨论、决策、监督的权利。③农村集体经济组织成员权作为成员所享有的权利是以成员身份为基础的（王利明和周友军，2012），成员资格认定以户籍为主要标准；而村民自治中的成员权作为成员所享有的权利以与村落范围内公共事务和公益事业的权益关联性为基础，村民自治主体更类似于具体管理、决策或行为的利害关系人。概言之，村民自治中的成员权是区别于民事私权利的公法权利概念，农村集体经济组织成员权与村民自治中的成员权在规范依据与权利内容等方面均有差别。农村集体经济组织成员权按照户籍标准加以确定具有民法上的依据，也具有现实合理性，非本地户籍村民在村民自治中的成员权并非农村集体经济组织意义上的成员权。

2.村民自治中的二元化成员权。承认非本地户籍村民享有在村民自治领域的成员权，并非意味着非本地户籍村民在村民自治中的成员权与本地户籍村民在村民自治中的成员权完全等同。赋予非本地户籍村民以村民资格，仍然需要对其成员权的内容加以必要的区分。在居住本位村民自治下，村民自治中的成员权呈现二元化的特征。户籍虽然不再成为村民自治的本位性或优位性要素，但土地集体所有制以及由此引发的区别还是会引致成员的不同身份属性。

土地等自然资源是农村最重要的资源，也是乡村共同体得以维系的经济基础。村民自治中的成员权二元化，与中国农村土地制度有关。《宪法》规定农村的土地等自然资源属于集体所有。因血缘、地缘以及其他缘由获得本地户籍的村民，对土地享有所有权和承包权，从而享有村民资格。他们与基于经营权享有村民资格的人员，或基于在本地居住、劳动等取得村民资格的人员，有着本质上的区别。对非本地户籍村民而言，一方面，他们由于在本地劳动、居住的事实以及与居住地公共事务以及公益事业产生的联系，应当具有自治过程中的“主人”角色；另一方面，他们对土地所享有的区别权利也让自己与本地户籍村民有着身份属性上的差别。这种在部分权利上的应然性差异，并不排斥非本地户籍村民在另一部分权利上与本地户籍村民享有同等的权利主体地位。

（二）权利内容：非本地户籍村民资格认定与成员权

二元化的村民资格是村民自治中本地户籍村民与非本地户籍村民权利差异的直接体现，后者的成员权范围会适当窄于前者。因此，对村民自治中的二元化成员权的权利内容的确认，应当从对非本地户籍村民的权利确认入手，明确被纳入村民自治范畴的非本地户籍村民在自治过程中所享有的权利内

容及其合理限制。非本地户籍村民的成员权来源于两个方面：一是土地经营权、宅基地使用权等与己相关的经济性权利，二是村庄公共事务、公益事业所产生的与己相关的非经济性权利。非本地户籍村民成员权与本地户籍村民成员权的差异，主要体现在非本地户籍村民资格认定条件和具体权利内容上。

1.非本地户籍村民的认定条件。具有本村的村民资格是行使村民自治中的成员权的前置条件。较之本地户籍村民，非本地户籍村民的身份结构更加多元，这就需要形成更加多元的非本地户籍村民资格认定机制。

在农村集体经济组织成员资格议题上，学界存在户籍说、权利义务对等说等多种不同观点（王禹，2002；魏文斌等，2006）。这些观点对于确定非本地户籍村民资格颇具启发意义，也从侧面说明了对于非本地户籍村民资格的认定采取综合认定立场的必要性。非本地户籍村民资格的认定，需要综合多方面因素。主要的认定条件包括但不限于以下方面：

第一，居住事实。居住本位中的“居住”应当是更加广义的概念。非本地户籍居民能够享有村民资格，主要是基于与本村土地或本村公共事务有着事实上的密切联系。一种情况是在本村有明确时间限度的居住事实，即长时间劳动于此、生活于此。另一种情况是尽管居住事实方面时间限度不足，但对于本村公共事务或公益事业能够产生直接的利益关联，拥有对本村应尽的义务或该享的权益。符合上述两种情况的人员都应当享有最低限度的自治权利。当然，关于居住事实的判断主体（谁来进行村民资格的认定）或判断准则（例如居住时间的最低限度如何确定）等，法律只能划定最低标准，不宜采取“一刀切”方式处理，应允许各地根据自身情况自主确定。这既是确保法律“刚柔相济”的需要，也更符合村民自治的基本精神。

第二，法定程序。非本地户籍村民资格的确认还需要经过严格、透明和规范的程序。一方面，关于资格准入的决定，由谁做、怎么做应当明确。另一方面，应当建立类似于户籍登记制度的村民资格认定制度。与此同时，资格丧失规定也是该制度不可或缺的一部分，需要明晰资格丧失的条件和程序等，既确保及时取消不合格的资格具有明确依据，也确保资格的退出渠道畅通。

2.非本地户籍村民的具体权利内容。拥有非本地户籍村民资格之后，权利范围便成为需要追问的议题。《村民委员会组织法》作为村民自治的主要依据，赋予了村民以选举权与被选举权、决策权、参与权和监督权等自治权利。明确非本地户籍村民的自治权内容，并不需要对既有自治权利的内容做大幅度改动。较为妥当的做法是，比照法律所赋予本地户籍村民的既有权利，对非本地户籍村民所对应的权利进行适当解释和调整。

第一，选举权与被选举权。《村民委员会组织法》第13条规定，年满十八周岁的村民，不分居住期限，都拥有选举权和被选举权；此外，还规定了户籍不在本村却能够列入参选村民名单的人员类型。《村民委员会组织法》第2条规定了村民委员会作为基层群众性自治组织，负责办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷与协助维护社会治安。这意味着现有法律已经向非本地户籍村民提供了村民委员会的准入渠道。本村居民满足权利的构成要件便能够享有本村范围内的选举权以及管理权。由此，关于这两项权利，非本地户籍村民所享有的权利范围与本地户籍村民在一般情况下差异不大。但是，对于村委会主任的当选资格，需要对非本地户籍村民做出特别限定，对于仅与本地具有经济联

系的非本地户籍村民，一般不宜赋予其参选村委会主任的资格。

第二，决策权。非本地户籍村民的决策权，主要涉及非本地户籍村民参加村民会议与村民代表会议问题。《村民委员会组织法》第四章对村民会议和村民代表会议如何组成做出了规定，第24条则详细规定了须经村民会议讨论决定的事项，包括：本村享受误工补贴的人员及补贴标准，从村集体经济所得收益的使用，本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案，土地承包经营方案，村集体经济项目的立项、承包方案，宅基地的使用方案，征地补偿费的使用、分配方案，以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产等。这些事项可分为经济事项和社会事项两大类。在经济事项中，土地承包经营方案，征地补偿费的使用、分配方案，以及以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产，与土地集体所有权或土地承包权密切相关。宅基地的使用方案，兼具经济事项和社会事项双重属性，与土地集体所有权密切相关。基于上述二元化成员权的原理，这些事项的决策权系专属本地户籍村民的权利，不宜赋予非本地户籍村民对这些事项的决策权。对于其他经济事项和社会事项，非本地户籍村民则不应被差别对待，宜被赋予同等的决策权。

第三，监督权。《村民委员会组织法》中有关监督权的内容由两部分构成：村监督机构和村民的各项具体监督权。根据该法第32条和第33条规定，村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，“负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实”，主持针对村民委员会成员每年至少一次的民主评议。村民的监督权主要包括：第30条规定的村务公开事项查询权、第31条规定的村务公开事项检举权和第36条规定的起诉权等。非本地户籍村民作为本村的一分子，应当被赋予与本村户籍村民无差别的完整监督权。非本地户籍村民具有被推选为村务监督机构组成人员的资格；一经当选，他便可以村务监督机构组成人员的身份履行监督职责，行使监督职权。同时，非本地户籍村民可以村民名义行使村务公开事项查询权、检举权及起诉权，对村内各权力机构及其人员实施监督。

五、结语

户籍本位村民自治有着独特的历史背景。户籍本位村民自治的历史合理性毋庸置疑，其对乡村治理和基层民主政治建设起到的奠基性作用亦应被充分肯定。然而，改革开放40余年所带来的巨大社会变迁，以及农村土地“三权分置”等一系列重要政策的推行，使得户籍本位村民自治已经难以适应时代的发展。户籍本位村民自治不能与经济社会领域的各项改革形成有效衔接，既无法回应农村人口大规模流向城市后形成的村民自治主体缺位问题，也不利于激发出于土地流转等原因流入农村的人员参与居住地乡村治理的积极性，抑制了乡村振兴各项政策作用的充分发挥。与户籍本位村民自治所确立的一元化成员权不同，居住本位村民自治是建立在二元化成员权基础上的制度。一方面，居住事实是确定村民资格的标准，符合一定居住事实条件的非本地户籍居民具有村民的主体资格，享有相应的成员权。另一方面，赋予非本地户籍村民成员权，并非意味着本地户籍村民与非本地户籍村民在村民自治中的成员权完全等同，而是根据二者的身份差异对本地户籍村民与非本地户籍村民的成员权加以区分。居住本位村民自治具有《宪法》上的规范依据，有利于吸纳农村场域内多元主体参与乡村治理，回应乡村振兴的现实需求，契合基层群众自治的制度目的。从户籍本位村民自治向居住本位村民自治

转型，是村民自治制度发展的必然趋势。在全面依法治国的新时代，居住本位村民自治的实行除了需要自上而下的政策推动外，更需要发挥法治的引领、规范和保障作用。可以通过修改《村民委员会组织法》的方式推进居住本位村民自治的实行，明确将非本地户籍村民纳入村民自治主体的范围，并对非本地户籍村民的选举权和被选举权、决策权、监督权等权利做出规定，在本地户籍村民和非本地户籍村民二元化成员权的基础上完善村民自治的制度体系。

参考文献

- 1.蔡立东、姜楠，2015：《承包权与经营权分置的法构造》，《法学研究》第3期，第31-46页。
- 2.常安，2015：《改革时代的村民自治变迁历程：缘起、挑战与未来》，《学术交流》第3期，第94-98页。
- 3.陈纯柱、吴朝文、张步文，2013：《21世纪中国的宪法政治》，北京：中国社会科学出版社，第293页。
- 4.陈家刚，2008：《协商民主研究在东西方的兴起与发展》，《毛泽东邓小平理论研究》第7期，第71-78页、第85页。
- 5.陈金钊，1999：《法治与民主的时代课题——中国农村基层民主法制建设理论研讨会综述》，《山东法学》第4期，第54-56页。
- 6.陈剩勇、赵光勇，2009：《“参与式治理”研究述评》，《教学与研究》第8期，第75-82页。
- 7.陈小君，2017：《我国农民集体成员权的立法抉择》，《清华法学》第2期，第46-55页。
- 8.董红，2014：《当代中国村民自治问题研究》，北京：中国农业出版社，第84-105页。
- 9.杜皎，2017：《村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例》，《中国农村观察》第5期，第32-45页。
- 10.符平，2009：《“嵌入性”：两种取向及其分歧》，《社会学研究》第5期，第141-164页、第245页。
- 11.桂家友，2013：《中国城乡公民权利平等化研究》，上海：上海人民出版社，第75页、第90-92页。
- 12.焦长权、周飞舟，2016：《“资本下乡”与村庄的再造》，《中国社会科学》第1期，第100-116页、第205-206页。
- 13.李海平，2021：《基本权利的国家保护：从客观价值到主观权利》，《法学研究》第4期，第39-54页。
- 14.李海平，2022：《论基本权利私人间效力的范式转型》，《中国法学》第2期，第26-44页。
- 15.刘明轩，2016：《农村人口与劳动力转移现状与问题研究——基于江苏省的调查》，《江苏大学学报(社会科学版)》第1期，第24-28页。
- 16.刘晓雯、李琪，2020：《乡村振兴主体性内生动力及其激发路径的研究》，《干旱区资源与环境》第8期，第27-34页。
- 17.马长山，1994：《村民自治组织建设的时代意义及其实践反差》，《政治与法律》第2期，第19-21页。
- 18.汤玉权、徐勇，2015：《回归自治：村民自治的新发展与新问题》，《社会科学研究》第6期，第62-68页。
- 19.唐浩、张聪，2022：《农村集体经济组织成员权界定主体：理论、现状与制度设计》，《农业现代化研究》第1期，第69-79期。
- 20.唐鸣，2006：《关于完善村民自治法律体系的两个基本问题》，《法商研究》第2期，第3-8页。
- 21.唐鸣、朱可心，2020a：《健全基层群众自治制度与“两委”组织法的修订》，《江汉论坛》第2期，第125-129页。
- 22.唐鸣、朱可心，2020b：《各省村委会选举办法比较研究》，《社会科学动态》第1期，第11-29页。
- 23.王利明、周友军，2012：《论我国农村土地权利制度的完善》，《中国法学》第1期，第45-54页。
- 24.王禹，2002：《村民选举法律问题研究》，北京：北京大学出版社，第2页。

- 25.魏文斌、焦毅、罗娟、张懿娣、刘辉，2006：《村民资格问题研究》，《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》第2期，第83-89页。
- 26.席文启，2020：《街道选民代表会议——丰富基层民主形式的有益尝试》，《人大研究》第8期，第11-17页。
- 27.许崇德、叶峰，1988：《关于实行村民自治的若干问题探讨》，《法律学习与研究》第2期，第32-37页。
- 28.袁松，2020：《何以走向协商治理？——城镇化与乡村治理的转型逻辑》，《思想战线》第4期，第137-144页。
- 29.张景峰，2005：《村民自治内在机制重新法律定位探讨》，《河北法学》第2期，第156-159页。
- 30.章荣君，2015：《从精英主政到协商治理：村民自治转型的路径选择》，《中国行政管理》第5期，第74-77页。
- 31.朱冬亮，2020：《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》，《中国社会科学》第7期，第123-144页、第207页。
- 32.朱中一，2008：《村民自治中流动人口权益的保障》，《法治研究》第8期，第14-17页。

(作者单位：吉林大学法学院)

(责任编辑：王 藻)

The Transformation of Villagers' Autonomy: From Household Registration-based to Residence-based Standard

LI Haiping LIU Jiaqi

Abstract: Villagers' autonomy based on household registration is incompatible with the great social changes brought about by the reform and opening up for over 40 years. It is faced with many practical problems, such as conflict with economic system reform and incompatibility with the demand for rights. The transition from household registration-based standard to residence-based standard is an effective way to get out of the dilemma of villagers' autonomy. Residence-based villagers' autonomy has the normative basis of Article 111 of the Constitution, fits China's current social reality and is supported by the theory of deliberative democracy and embeddedness theory. The dualistic membership rights are the right basis of residence-based villagers' autonomy, which is specifically reflected in the difference of villager qualifications between local registered residence villagers and non-local registered residence villagers, as well as the particularity of the scope and content of non-local registered residence villagers' membership rights. It is necessary to promote the implementation of residence-based villagers' autonomy by amending the Organic Law of Villagers' Committees of the People's Republic of China and improve the legal system of villagers' autonomy.

Keywords: Villagers' Autonomy; Household Registration; Residence-based; Dualistic Membership Right; Rural Governance