


本书深入剖析了我国村民自治发展的经验与启示，探讨了当前村民自治中存在的突出问题及其原因，并在此基础上系统提出了推动村民自治健康发展的可行性对策，以期能够在创新村民自治理论的同时，推进农村社会发展和政治文明建设。

# 村民自治

——中国基层民主建设的实践与探索

刘友田 著

 人民出版社

中国农村基层治理与乡村治理

中国农村基层治理与乡村治理

# 村民自治

——中国农村民主政治的理论与实践

张其成 著

中国社会科学出版社

# 村民自治

——中国基层民主建设的实践与探索

刘友田 著

责任编辑:毕于慧  
装帧设计:曹春  
版式设计:程凤琴  
责任校对:赵立新

### 图书在版编目(CIP)数据

村民自治——中国基层民主建设的实践与探索/刘友田著.  
—北京:人民出版社,2010.6  
ISBN 978-7-01-008900-3

I. ①村… II. ①刘… III. ①农村-群众自治-研究-中国  
IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第077677号

## 村民自治

CUNMIN ZIZHI

——中国基层民主建设的实践与探索

刘友田 著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2010年6月第1版 2010年6月北京第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:9.75

字数:202千字

ISBN 978-7-01-008900-3 定价:22.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

## 序

村民自治是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是中国特色社会主义民主政治制度的重要内容。由于在曾有几千年封建专制历史的中国大地上，九亿农民实行村民自治当家做主，自己管理本村事务是一件了不起的划时代的事件，也由于村民自治制度植根于中国的经济、社会土壤，内含中国的政治文化，因而村民自治在国内外引起了广泛的关注。深入研究村民自治，积极推进基层民主，对于建设中国特色社会主义和实现中华民族伟大复兴具有重大的历史意义。

本书作者多年从事马克思主义理论和中国农村社会发展问题的教学与研究，一直关注村民自治这一主题，多次深入农村进行田野调查，并发表《〈村委会组织法〉的完善与村民自治的健康发展》、《关于村民自治的调查研究》、《对村民自治的实证研究》、《村民自治是建设社会主义新农村的重要保障》、《论农民素质与村民自治》、《论推动村民自治

序

1

健康发展的措施》等学术论文，受到《山东青年报》、山东人民广播电台等多家媒体的采访和报道，现在又将出版《村民自治——中国农村基层民主建设的实践与探索》这一专著，这是作者深入研究的可喜成果。

本书系统地、具体地论述了村民自治的各个方面，从村民自治的概念到村民自治的历史资源，从村民自治的组织结构到村民自治制度的主要内容，从第一个村民委员会的诞生到村民自治的法制化、规范化，从村民自治已经取得的主要成就到当前村民自治存在的突出问题，从推动村民自治健康发展的主要对策到村民自治的价值评估与前景展望等，都做了比较深入的阐述，有不少独到见解。作者的分析未必总是透彻，作者的判断未必完全正确，作者的表达也未必那么周延，但通览全书，作者无疑是对村民自治这一研究课题做了深入研究，并对村民自治乃至中国特色社会主义民主政治发展的前景满怀期待并充满信心的。

正如作者所指出的，村民自治的发展历程对我国民主政治发展和基层民主建设提供了有益的启示：尊重群众的首创精神是村民自治的前提，建章立制、依法办事是搞好村民自治的保证，顺势应时、积极推进民主是村民自治精神的延伸，尊重国情、循序

渐进是中国民主政治建设必须遵循的规则。村民自治探索中出现的诸多理论与实践创新，是对我国民主制度的发展，预示着我国基层民主政治的未来发展方向。

本书作者作为一名普通高校公共马克思主义理论课教师，在承担繁重的教学任务的同时，刻苦进行学术研究，并取得较多成果，难能可贵；又见其研究成果在人民出版社出版，深以为喜，故为之序。

### 商志晓

（山东省马克思主义研究会会长、  
中共山东省委党校副校长、教授）

2010年3月26日

# 目 录

序 .....	商志晓(1)
导 言 .....	(1)
<b>第一章 村民自治概述 .....</b>	<b>(7)</b>
第一节 自治与村民自治 .....	(7)
一、自治 .....	(7)
二、村民自治 .....	(10)
第二节 中国历史上的乡村自治 .....	(12)
一、中国古代的自治因素 .....	(13)
二、清末和民国时期的乡村“自治” .....	(20)
三、党的十一届三中全会之前中国共产党 领导的乡村民主 .....	(33)
第三节 村民自治制度的主要内容 .....	(44)
一、村民自治的组织结构 .....	(44)
二、村民自治的主要内容 .....	(49)
<b>第二章 村民自治的历史沿革和主要进展 .....</b>	<b>(55)</b>
第一节 村民自治的缘起 .....	(55)



一、村民自治兴起的历史背景 .....	(55)
二、第一个村民委员会的诞生 .....	(59)
三、村民委员会影响的扩展 .....	(61)
第二节 村民自治的法制化、规范化 .....	(66)
一、关于村民自治的立法 .....	(66)
二、《村民委员会组织法》的重要作用 .....	(69)
第三节 村民自治的主要成绩 .....	(74)
一、全国各地普遍建立了村民自治组织， 健全了村级规章制度 .....	(74)
二、推动了农村基层民主政治建设和农村 社会全面进步 .....	(78)
三、激发了农民的创造力，推动了中国 民主建设进程 .....	(82)

### 第三章 当前村民自治存在的突出问题及原因

分析 .....	(104)
----------	-------

第一节 当前村民自治存在的突出问题 .....	(104)
-------------------------	-------

一、村“两委”关系有待进一步协调 .....	(105)
------------------------	-------

二、村民自治流于形式 .....	(110)
------------------	-------

三、村民自治中的“不平衡”问题比较 突出 .....	(115)
-------------------------------	-------

四、农民外出打工对村民自治的不利影响 .....	(118)
--------------------------	-------

五、部分农村集体经济薄弱对村民自治 产生不利影响 .....	(121)
-----------------------------------	-------

六、村民自治中的“异化”现象明显 .....	(125)
------------------------	-------

第二节 当前村民自治存在问题的原因分析 .....	(129)
---------------------------	-------

一、历史的原因 .....	(129)
二、地方政府的原因 .....	(132)
三、农民素质的原因 .....	(136)
四、法律制度的原因 .....	(140)
<b>第四章 推动村民自治健康发展的主要对策 .....</b>	<b>(148)</b>
<b>第一节 发展农村经济, 增强村民自治的物质基础 .....</b>	<b>(148)</b>
<b>第二节 建设现代农村政治文化, 提高农村干部群众整体素质 .....</b>	<b>(152)</b>
一、加大宣传教育力度, 强化民主意识和法制精神的培育 .....	(152)
二、完善村民自治法律制度, 推动农民民主素养和政治参与能力的提高 .....	(154)
三、抓好培训工作, 为村民自治建设高素质的干部队伍 .....	(155)
四、发展文化教育事业, 为村民自治塑造合格的政治主体 .....	(157)
<b>第三节 理顺三对关系, 促进村民自治的顺利进行 .....</b>	<b>(159)</b>
一、正确处理村民会议与村民代表会议的关系 .....	(159)
二、正确处理村委会与党支部的关系 .....	(160)
三、正确处理乡镇党委政府与村“两委”的关系 .....	(162)

第四节	抓好民主决策和管理，确保村民对村级事务的决定权 .....	(167)
一、	让村民自治章程和村规民约切实起到作用 .....	(167)
二、	完善村级民主决策程序 .....	(169)
三、	建立切实可行的干部群众考核奖惩机制 .....	(170)
第五节	强化监督制约机制，保证村民自治的实效性 .....	(171)
一、	深化村务公开，确保民主监督落到实处 .....	(172)
二、	建立相关制约机制，确保村民自治健康运行 .....	(174)
第六节	修改完善法律法规，为村民自治提供强有力的法制保障 .....	(176)
一、	进一步明确村级党组织在村民自治中的法律定位 .....	(176)
二、	修改有关罢免权的规定 .....	(177)
三、	增加对违反该法法律责任的刚性规定 .....	(178)
四、	调整权力机制，实行管理权和监督权的分离 .....	(179)
五、	对有关问题做出明确规定或具体解释 .....	(181)
第五章	村民自治的价值与前景 .....	(183)
第一节	村民自治发展历程的几点启示 .....	(183)

一、尊重群众的首创精神是村民自治 的前提 .....	(183)
二、建章立制、依法办事是搞好村民 自治的保证 .....	(185)
三、顺势应时、积极推进民主是村民 自治精神的延伸 .....	(186)
四、尊重国情、循序渐进是中国民主 政治建设必须遵循的规则 .....	(191)
第二节 村民自治的意义与世界影响 .....	(193)
一、改变了数千年来农村地区的政治 权力结构和权力运作的方向 .....	(194)
二、提高了农民素质，促进了农村基层 政治的制度化 and 法制化 .....	(195)
三、对农村干部形成了有效的监督和制约， 有助于社会主义新农村建设 .....	(197)
四、丰富了我国社会主义民主的实践和理论， 树立了中国在国际社会中的良好形象 .....	(199)
第三节 创造村民自治光辉未来的几个关键性 问题 .....	(204)
一、要用科学社会主义的观点去把握村民 自治 .....	(205)
二、要站到历史的高度去审视村民自治的 成就与问题 .....	(213)
三、要立足中国国情进行科学的村民自治 理论创新 .....	(221)

四、要坚持中国共产党的领导 .....	(226)
五、要以科学发展观为指导推进村民自治 健康发展 .....	(229)
附录一 中华人民共和国村民委员会组织法 .....	(237)
附录二 山东省实施《中华人民共和国 村民委员会组织法》办法 .....	(245)
附录三 埠西村村民自治章程 .....	(255)
附录四 切实推动新农村建设 多渠道 培养基层人才 .....	(277)
附录五 对大学生村官模式的几点看法 .....	(281)
<b>主要参考文献</b> .....	(289)
<b>后 记</b> .....	(295)

## 导 言

“农业、农村和农民问题，关系着改革开放和社会主义现代化建设的大局”<sup>①</sup>。农村和农民的状况直接关系到国家的稳定，历来是国家和社会生活的重要问题。党的十六大报告指出：“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作”，要“健全基层自治组织和民主管理制度……完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。”<sup>②</sup>十七大报告指出：“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”<sup>③</sup> 2009年11月，胡锦涛总书记作出重要

- 
- ① 江泽民：《在接见全国农村基层组织建设工作会议全体同志时的讲话》，《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年版，第120页。
  - ② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《十六大报告辅导读本》，人民出版社2002年版，第29—30页。
  - ③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《十七大报告辅导读本》，人民出版社2007年版，第29页。

指示，强调要在总结各地实践经验的基础上，进一步完善符合中国国情的农村基层治理机制，包括建立健全既保证党的领导又保障村民自治权利的村级民主自治机制。同时，国家副主席习近平，中央纪委书记贺国强，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉，中央组织部部长李源潮等也作出指示，要求推广邓州农村创造的“四议两公开”工作法。<sup>①</sup>

农村治理是政府的一项基本职能，村民自治是中国现阶段农村治理的一种重要方式，也是当代中国农村重要的基层民主实现形式。政治民主化是不可阻挡的世界潮流，基层群众自治制度是中国特色社会主义民主制度的重要内容，村民自治是农村基层民主政治建设内容的核心。本书以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，综合运用历史研究方法、制度研究方法、调查研究方法和归纳分析研究方法等，追踪考察村民自治的历史沿革和主要进展，综合分析村民自治发展的经验与启示，深入探讨村民自治中存在的突出问题及其原因，在此基础上系统地提出推动村民自治健康发展的可行性对策，深入挖掘村民自治的价值并探讨村民自治未来的发展

---

① “四议两公开”工作法即农村所有村级重大事项都必须在村党组织领导下，按照“四议”、“两公开”的程序决策实施，“四议”：党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”：决议公开、实施结果公开。其深刻内涵在于把坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机地统一起来，在于把党的领导、村民自治、党内基层民主和农民主人翁地位融为一体。——李学举：《充分认识“四议两公开”工作法深刻内涵 不断完善村民自治各项制度提升实践水平》，《农村工作通讯》2009年第22期。

方向，以期能够在创新村民自治理论的同时，对于推进农村社会发展和政治文明建设有所裨益。

村民自治大体经历了初创阶段、试点阶段、整体探索阶段、示范和推进阶段、规范完善和全面提高阶段等五个发展阶段。不同时期有不同的特点。时至今日，村民自治在各方面都取得了重大进展，尤其是在全国各地农村普遍建立了村民自治组织，健全了各项村级规章制度；推动了农村基层民主政治建设和农村社会全面进步；激发了农民的创造力，创造出许多新的民主形式，推动了中国民主建设进程。村民自治的发展历程提供了有益的启示：尊重群众的首创精神是村民自治的前提；建章立制、依法办事是搞好村民自治的保证；顺势应时、积极推进民主是村民自治精神的延伸；尊重国情、循序渐进是中国民主政治建设必须遵循的规则。

目前村民自治在实际运行中也还存在许多突出问题，主要是：村“两委”关系有待进一步协调；各地及“四个民主”间发展不平衡问题突出；村民自治形式主义严重；农民外出打工对村民自治产生不利影响；农村集体经济薄弱对村民自治产生负面效应；村民自治中的“异化”现象明显，等等。这些问题的产生既有历史的积淀，也有现实的冲突；既有政府的因素，也有农民的因素；既有经济基础的原因，也有上层建筑的原因。这些因素相互交织，影响着村民自治的正常发展。

要推动村民自治健康发展，应当采取以下对策：第一，发展农村经济，增强村民自治的物质基础；第二，建设现代农村政治文化，提高农村干部群众整体素质；第三，理顺村



民会议和村民代表会议的关系、理顺村委会和党支部的关系、理顺乡镇党委政府和村“两委”的关系，促进村民自治的顺利进行；第四，抓好民主决策和管理，确保村民对村级事务的决定权；第五，强化监督制约机制，保证村民自治的实效性；第六，修改完善法律法规，为村民自治提供强有力的法制保障。

村民自治在中国农村的实施，具有十分重大的意义：村民自治制度改变了数千年来农村地区的政治权力结构，权力运作的方向由过去的“自上而下”变成了“自下而上”；村民自治的实践，不仅增强了农民的民主意识和政治参与热情，而且也提高了他们的政治认知和参政能力，使他们学习和掌握了政治生活的一些基本程序，促进了农村基层政治的制度化 and 法制化；村民自治使广大农民对农村干部形成了有效的监督和制约，有助于提高农村干部的政治素质和业务素质，保证党和国家的方针政策在农村的贯彻实施，顺利推进社会主义新农村建设；实行村民自治，丰富了我国社会主义民主的实践和理论，体现了社会主义民主的优越性，树立了中国在国际社会中的良好形象。

要科学地审视村民自治的前景，积极地创造村民自治的光辉未来，应当注意：一要用科学社会主义的观点去把握村民自治；二要站在历史的高度审视村民自治的成就与问题；三要立足中国国情进行科学的村民自治理论创新；四要以科学发展观为指导推进村民自治健康发展。

本书是在广泛社会调查基础上对村民自治所做的理论探讨。为对村民自治的实际情况有一个比较深入的了解，笔者