

● 中国法学会部级法学研究课题
● 重庆市社会科学规划重点课题

村民权利的 政审视

CUNMIN QUANLI DE XIAN

NG SHENSHI

陈纯柱 著



四川大学出版社

◆ 中国法学会部级法学研究课题

◆ 重庆市社会科学规划重点课题

村民权利 的宪政审视

CUNMIN QUANLI
De Xianzheng Shenshi



四川大学出版社

责任编辑:王 冰
责任校对:李思莹
封面设计:力扬文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

村民权利的宪政审视 / 陈纯柱著. —成都: 四川大学出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-5614-4770-3

I. ①村… II. ①陈… III. ①农民—权利—研究—中国 ②村民委员会—组织法—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 036747 号

书名 村民权利的宪政审视

著 者	陈纯柱
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-4770-3
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	145 mm×210 mm
印 张	11.125
字 数	295 千字
版 次	2010 年 4 月第 1 版
印 次	2010 年 4 月第 1 次印刷
定 价	26.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

前 言

“民主”一词是由希腊语的“人民”和“统治或权威”等词演变而来的，最初的意思是“人民的统治”。其定义为：在一定的阶级范围内，按照平等和少数服从多数原则来共同管理国家事务的国家制度。在民主体制下，人民拥有参与国事或对国事自由发表意见的权利。尽管世界各民主政体间存在细微差异，但民主政府有着区别于其他政府形式的特定原则和运作方式。现代民主是由全体公民——直接或通过他们自由选出的代表——行使权力和建立公民责任的政府。社会主义民主的本质就是人民当家作主，享有管理国家事务和社会事务的最高权力。在村民自治视野下，我国法律明确规定了村民享有自我管理、自我教育、自我服务，自己决定自己的事务和民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。村民自治这一中国村民创造的基层民主制度的建立，是中国民主法治建设的创新性贡献，也是中国改革开放三十年的重大成果。

作为东方的农业大国，中国的村民问题一直是社会各阶层中的重要问题和社会各种问题的核心。毛泽东在领导新民主主义革命过程中，洞察这一国情，在同教条主义的斗争中，另辟蹊径，走出了一条农村包围城市，武装夺取政权的道路，取得了中国革命的胜利，建立了新中国。邓小平领导的中国的改革开放又是从农村开始，然后向城市推进，同样取得了巨大的成功。这些年来，随着农村人民公社体制的解体，家庭联产承包责任制使村民在经济上有了独立经营和管理的权利，伴随着村民经济上的独立而逐渐衍生的政



治要求，在中国农村社区管理出现真空的条件下，民主和自治的价值取向就成为村民们的必然选择。中国农村出现的村民自治这一由村民自己创造的伟大实践，以巨大浪潮冲击着中国传统的政治体制和法治模式，它在民主法制问题上又以独特的方式开拓着中国政治文明建设的新道路。我作为一个从事法学理论和政治理论的研究者，不得不以巨大的责任感去关注这一重大的社会政治体制的变迁，关注这一 20 世纪末以来发生在中国的这一场民主法治建设的伟大革命。

村民自治的发展和推进，得到党和国家的高度重视。1982 年 12 月通过的宪法，正式确定了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。新宪法第 111 条规定：“城市和农村按居民居住地设立的居民委员会或村民委员会是基层群众性自治组织。”宪法的这一规定，虽然是一个条款的内容，也没有明确提出“村民自治”，但这种以大法的形式确认农村村民的自治方式，实际上就确认了村民有自主决策和自己管理自己事务的自治权利，实质上也可称为宪法权利。

将村民自治纳入法制的轨道，以法律制度规范和保障村民自治的运行和发展，在我国具有非常重要的划时代意义。但是，尽管宪法对中国村民这一伟大实践作了重要的确认，但其规定显得过于原则和抽象。农村经济和政治的发展必然要求进一步对农村村民委员会的地位、职能以及村民在农村中的自治方式等重大问题作出更加明确的回答，对村民委员会的活动方式和实践中的多种关系制定更加具体的规范和给予具体的程序指导。于是，从 1984 年起，我国开始了关于村民自治的专门立法。国家民政部在我国很多省市农村建立村民委员会的实践的基础上，进行调查研究，于 1985 年 8 月拟定出了《村民委员会组织条例》的初稿。国务院常务会议对《村民委员会组织条例》初稿进行了审议，后来又提请全国人大常委会审议。1987 年 3 月又列入了六届全国人大五次会议进行审议。鉴于村民自治问题是涉及全国八亿多村民的大事，是一项非常重要

的法律，法律委员会建议将此条例改为《中华人民共和国村民委员会组织法》。此次会议原则上通过了这部法律。1987年11月，全国人大常委会正式通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，从法制的角度对村民委员会的法律地位进行了更加明确的定位，认为它是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。该法共分21条，对村民委员会的性质、地位、职权范围、组织设置、选举原则、届期、村民会议、工作制度、村民小组、村规民约等都作了明确和具体的规定。该法确立了以下几个重要原则：一是村民自治的原则。即由村民自己组织起来，自我管理、自我教育、自我服务，自己决定自己的事务。二是直接民主原则。即由村民直接选举和罢免村委会干部。三是由村民自主的原则。即关系到全体村民利益和村内工作中的重大事务，必须由全体村民共同讨论决定，由村民自己当家作主。1998年11月，第九届全国人大常委会再次通过了修改后的《中华人民共和国村民委员会组织法》，明确了村民委员会是“实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的基层群众性自治组织。《委员会组织法》共计30条，对村委会的性质、职能、民主选举和决策原则、程序和基本制度、工作方式、法律保障等做了八个方面的增补和完善。这部法律的颁布和实施，使我国的村民自治工作在管理上更加法制化，规范化，对推动我国农村政治文明建设和精神文明建设以及整个农村工作将起到非常重要的作用。

我国村民自治法律的制定，就是向世界昭示：中国的村民自治建设进入法制化和制度化的历史阶段，广大村民在法律的保障下享有自己决定自己事务的宪法权利。

在我国村民自治发展的实践中，村民自治的立法进程呈现以下几个特点：第一，农村的改革和政治文明的发展与村民自治的基本法律制定进程的一致性；第二，国家制定的村民自治法律法规体现了以村民直接民主决策和民主管理这个核心内容和关键；第三，根据国家制定的村民自治制度的法律法规，各地结合实际制定出相应



的适合本地的地方性法规和一些行政规章，使国家的法律具体化、程序化和可操作化。正是党和国家的高度重视，并且以法律的形式给予了保障，使我国的村民自治工作始终沿着健康的轨道发展，为推动我国的基层民主建设指明了正确的方向。村民自治的发展必然要求对村民权利的宪政审视，这是社会发展对民主法制建设提出的新的重要课题。

二十多年来，我国学者对村民自治问题的研究应该说作出了很大贡献。学者们从村民自治在实践中的“四大民主”问题，村委会与政府、村委会与党支部、村委会与村民的关系以及村民自治的法律环境等进行了讨论，这些讨论和阐述都是非常有益的。特别是村民自治是一种新的实践，在探索中必然有很多问题需要解决，这些探索和争论无疑为解决村民自治在发展中产生的问题提供了更加明晰的依据。但这些年来人们对村民自治的研究中，还有一个重大的问题研究得不够，这就是村民自治中村民权利的宪政审视问题。村民自治，这种自治权的性质是什么？怎么来行使村民的自治权利？自治权利的法律渊源是什么？怎么来理解自治权从本质上就是宪法权？这些都是村民自治工作的核心问题。对这些问题的把握，是村民自治民主性质的本质要求。关于对村民自治这一权利的行使和行使权利动力的研究、行使权利的组织架构、村民权利内容的研究以及村民权利的保障体制和宪政审视等问题的研究，对推进村民自治健康发展具有非常重要的意义。因为“宪政是运用宪法合理分配和制约国家权力的政治形态或政治过程。在理想的状态下，宪政表现为以制定宪法为起点、建立民主政治为内容、厉行法治为原则、保障人权为目的的政治形态和政治过程”^①。为此，我正式向重庆市社会科学规划办公室申报了《村民自治若干问题的法治化研究》这一课题，并很快得到批准，被确定为重庆市社会科学规划重点课题并得到资助。在此研究的基础上，我又对村民自治中村民民主选

^① 邹平学、费春主编：《宪法学》，中国民主法制出版社，2006年版，第114页。

举的权利等问题进行了深入研究，并在2008年向中国法学会申报了部级法学研究课题《村民民主选举的法律问题》，课题很快得到中国法学会的批准（课题批准号：D0809）。课题下来后，我对这些年在村民自治研究方面的一些成果进行了整理，然后对课题中涉及的一些重大问题进行了调查研究，在此基础上拟定了《村民权利的宪政审视》这一重大问题。为了对这一问题进行系统研究，在广泛研究的基础上，形成了一个总论和三编共十七个问题的研究提纲：该书的总论研究了村民自治的发展与村民权利的宪政主张，揭示了村民自治与村民权利行使的逻辑关系，明确提出了村民自治就是村民宪法权利在农村基层民主中的具体体现，研究了在宪政视野下村民权利的运行问题。该问题的研究为全书的研究进行宏观的布局。第一编探讨了村民自治的法理基础和权利依据，从宪法和行政法的角度论述了公民的权利义务关系及其他的法律根据、权利依据，研究了村民自治运行的宪政价值等问题。第二编探讨村民自治运行中各类主体建设和权利规范问题。根据民法理论，只有在民事主体与行为基础上，才能形成一系列的民事法律关系。这一编对村民自治中的主体行为，包括对村民自治中村民的社会分化与组织结构、村民政治参与权利、村民的民事行为能力、村庄精英和“两委关系”、村民自治中的社会责任和制度保障等问题进行了研究。第三编村民自治视野下村民权利的宪政诉求，该篇集中研究了村民自治中的村民权利内容及宪政审视，即村民“四大民主”权、村民自治权、经济发展权、政治发展权、文化发展权和怎么来完善村民自治立法工作，保障村民的宪法权利等。全书力求证明，村民自治制度不仅是中国宪政制度的创新，更是宪法权利在中国基层民主中的具体体现和发展。正是从这一目的出发，我撰写了《村民权利的宪政审视》这本书，算是为村民自治权的合法性上做了一点论证工作。

作者

2010年元月于重庆邮电大学

目 录

总 论：村民自治的发展与村民权利的宪政主张	(1)
一、村民自治的成长与村庄民主宪政体制的变革 ...	(1)
二、村民权利行使的组织架构	(11)
三、村民权利在宪政制度中的规范和保障	(23)

第一编

村民自治的法理基础和权利依据

第一章 中国乡村社会的治理模式和村民权利的行使	(33)
一、社区治理的内容规定和中国乡村社会的基本特征	(33)
二、中国封建社会乡村自治管理体制的形成及演变	(42)
三、辛亥革命后乡村治理模式及其特征研究	(55)
四、中国共产党对乡村治理模式探索的历史经验与教训	(65)
五、中国村民社会的间接治理规律	(69)



第二章 村民社会的社会民主性质和法律适用	(73)
一、村民自治的社会民主性质理论	(73)
二、社会民主的直接参与目标	(80)
三、民法关系对社会民主的法律适用	(85)
第三章 村民自治中公共权利的合法性安排	(89)
一、村民的社会性动员与村庄权威的合法建构	(90)
二、村庄治理结构的选择与公开权力运作的合法性	(97)
三、村庄公共权力与社区权威的建构	(101)
第四章 自治体理论与村民权利的运行规则	(105)
一、村庄法人必然是村民自治合法的自治主体	(105)
二、村庄按照自治法人要求进行村民自治	(113)
三、自治体的开放性和社会责任	(117)
第五章 村民自治运行的宪政价值	(120)
一、村民自治的宪政意蕴	(120)
二、村民自治的宪政主张	(123)
三、村民自治的宪政审视	(126)

第二编

村民自治的主体建设和权利规范

第六章 村民自治中村民的社会分化与组织建构	(133)
一、村民自治中半熟人社会与村庄社区民主的组织资源	(133)

二、村庄社区民主进程中的自治组织资源的开发	(140)
三、村民自治中的社会格局革命与村庄组织建构	(145)
第七章 村民政治参与权利的法律视野	(148)
一、村民政治参与权利的合法性来源于民主制度的本质	(148)
二、村民行使政治参与权利面临的现实困境	(154)
三、村民行使政治参与权利的保障机制选择	(163)
第八章 村民自治中村民行为能力的培育与重塑	(167)
一、主体行为能力的构成与村民素质	(168)
二、社会转型期的村民政治行为能力审视	(173)
三、培养农村中等收入阶层，重塑村庄社区民主的主体基础	(179)
第九章 村民自治中村庄精英的活动机制	(182)
一、发挥村庄精英的作用，建立村庄精英的培养和认证制度	(183)
二、依法发展村庄社会关系联盟，建立村庄精英的活动机制	(189)
三、村庄精英的制度化参与是村民自治健康发展的重要因素	(194)
第十章 村民自治中“两委”关系的制度规范	(198)
一、村民自治视野下要建立新型的“两委”关系	(199)



二、“主心骨”和“精英库”是村民自治的两大基石	(205)
-------------------------	-------

三、构建党的基层组织活动方式转变的社会环境	(212)
-----------------------	-------

第十一章 村民自治中权利主体的社会责任和制度保障 … (214)

一、社会责任感是履行村庄法人社会责任的基础	(215)
-----------------------	-------

二、村庄法人社会责任的法律依据类型分析 …	(221)
-----------------------	-------

三、建立社会责任的监测、评估和预警机制 …	(229)
-----------------------	-------

第三编

村民自治视野下村民权利的宪政诉求

第十二章 村民自治中的“四大民主权” … (235)

一、村民“四大民主权”的合法性依据及运行的问题	(235)
-------------------------	-------

二、村民“四大民主权”的法制化视野 ……	(244)
----------------------	-------

三、规范村民“四大民主权”行使的措施探讨	(254)
----------------------	-------

第十三章 村民自治中的治理权 …… (257)

一、村民自治中治理权的主体和权利划分 ……	(257)
-----------------------	-------

二、村民自治章程和村规民约是实现村庄有序治理的保证 ……	(263)
------------------------------	-------

三、村庄治理的组织建构 ……	(269)
----------------	-------

第十四章	村民自治中的经济发展权	(273)
一、村庄经济的动态系统结构分析		(273)
二、村庄经济的发展为村民权利的行使奠定基础		(281)
三、村委会是村庄经济发展中的领袖集团		(286)
第十五章	村民自治中的政治发展权	(289)
一、宪政视野下村庄政治行为的域界选择		(290)
二、村庄政治权力和政治行为耦合的两个基石		(294)
三、村庄政治行为耦合的社会条件分析		(300)
第十六章	村民自治中的文化发展权	(304)
一、村庄文化建设的使命：从认同到归属		(304)
二、村庄文化发展的平台：社会心理		(311)
三、村庄文化发展的途径：大众化		(317)
第十七章	完善村民自治立法，保障村民的自治权利	(320)
一、村民自治立法的进程及其特征		(320)
二、村民自治在立法中存在的问题和制约因素分析		(324)
三、完善村民自治立法的路径选择		(332)
主要参考资料		(340)
后 记		(342)

总论：村民自治的发展与 村民权利的宪政主张

村民自治是中国村民的一个伟大创造，它是中国村民创造的自我管理、自我教育、自我服务和自己决定自己事务的基层群众自治组织。村民自治是中国农村基层民主政治发展的一个重大突破口，也是中国未来民主发展和法制建设的主要内容。由于中国的国情，村民自治的建设面临着很多的矛盾和问题，需要在理论和实践中完善和发展，才能推动政治文明的进步。村民自治，说到底，就是还权于民，让村民自己决定自己的生产方式和生活方式，自己管理自己的事情。“村民自治是一种宪政制度安排，落脚点是村民个人，归宿是村民权利。”^① 村民自治的过程，实质上就是村民在宪政视野下行使自己宪法权利的过程。这一壮举和过程，就是中国民主与法治进步和革命的过程。

一、村民自治的成长与村庄民主宪政体制的变革

村民自治的产生和发展，推动着中国农村社会的变革，为中国的民主宪政体制改革奠定了基础，注入了生机，也为中国的法治建设孕育着新的基础。

^① 刘同君、陶玮：《村民自治的主体与性质》，载《江苏大学学报》，2009年第2期。



（一）村民自治是中国农村社会政治生活的重大变革

“自治”一词源于希腊语，它有两层含义：一是独立性，人民自己管理自己的事务；二是国家的某部分独立自主进行管理，意味着一定的国家集权与分权。^① 自治的基本要素有四个，即自治社会区域或者社会组织、自治组织、自治成员和自治权。村民自治是具有中国特色的一种自治形式，它区别于中外其他类型的自治。^② 中国的村民自治起始于农村改革，中国的农村改革是从联产承包责任制开始的。根据马克思主义的社会有机体观点，社会的经济、政治、文化关系是差序性与相关性的统一。所谓差序性，是指社会有机体诸因素之间的地位不是“半斤八两”的对等与平等关系，其中，经济因素始终是基础性与决定性的因素。所谓相关性，是指随着经济关系的变化，社会政治、文化及其他一切关系也或迟或早必然发生变化。随着农村联产承包责任制的新经济体制的建立，特别是随着“一大二公”和“政社合一”的人民公社建制的废除，使得村和组（即原来的大队与生产队）干部任命制的农村公共权力产生的政治建构失去了依托。中国村民在创造了联产承包责任制的基础上，又创造了村民自治这一既适应联产承包责任制经济体制，又能与整个社会主义市场经济相耦合的农村公共权力新的制度安排。“在缺乏民主的历史传统且市民社会力量相对薄弱的发展中国家，经济利益与民主实践之间的关联越紧，则民主政治作为一种新的价值观念和行为规范在民众中生根、成长的可能性就越大。”^③ 联产承包制、村民自治，是中国村民在改革开放实践中的两个伟大的、可以等量齐观的发明！中国村民的这两个发明，再一次证明了

① 赵一红：《中国村民自治制度中自制规章与国家法律关系研究》，中国社会科学出版社，2008年版，第33页、第12~13页。

② 赵一红：《中国村民自治制度中自制规章与国家法律关系研究》，中国社会科学出版社，2008年版，第33页、第12~13页。

③ 王旭：《乡村中的基层民主：国家与社会的权力互强》，载香港《二十一世纪》，1997年4月号。

列宁的观点：生机勃勃的社会主义是由千百万群众自己创造的！

什么叫村民自治，国务院法制办公室政法司的解释：“村民自治的含义，就是自我管理、自我教育、自我服务。”^①民政部基层政权建设司解释：“我国的村民自治，是广大农村地区村民在基层社会生活中，依法行使自治权、实行自己的事自我管理的一种基层群众自治制度。”^②中国学者大多数对村民自治是持肯定和赞扬态度的。安徽省社科院辛秋水研究员认为，村民自治是市场经济深入发展的自然趋势，因为村民自治中的平等原则和竞争原则与市场经济原则是一致的。华中师范大学农村问题研究中心的徐勇说，村民自治有助于使村民变成为自己命运的主人，有助于解放无限的首创性和能力。村民自治为与旧传统、旧习俗决裂提供了强有力的手段，给中国的政治改革搭起了起飞的平台，是国家权力还给社会的第一步。徐勇在一篇文章中就村级直选和村民自治得出以下结论：（1）民主选举是农村实行家庭联产承包制的环境下自然而然的管理选择；（2）民主选举并不总是带来预期的结果，作为权力资源重新分布的大众参与过程，民主选举受制于现存的利益框架与传统的权力结构；（3）像所有的统治方式与体制一样，民主选举有其不尽如人意之处，但它适用于可预见的权力转移和错误纠正机制。安徽社会科学院的研究人员辛秋水说，村民自治是市场经济深入的自然发展趋势。市场经济代表平等与竞争的精神，它最终将解放人的精神，将中国村民转变为中国新的文明社会的民主参与者。南京大学的研究人员周晓红认为，村级直选和村民自治与毛泽东时代的一系列政治运动的后果相反，代表了国家从农村地区的大撤退。这次撤退将为村民自由追求自己利益创造很大的空间。作为自己利益

① 国务院法制办公室政法司编：《村民委员会组织法讲话》，中国法制出版社，1999年版，第21页。

② 民政部基层政权建设司：《农村基层政权建设与村民自治理论教程》，教育科学出版社，1998年版，第104页。



的代言人，他们已经着手从自治到积极追求参与国家事务的长征，这次长征将从总体上对中国的城市和国家产生巨大的影响。华中师大吴毅教授指出，农村的选举是用地方精英和广大群众之间的互动代替过去国家与社会之间的互动。由于村民选举是一项自上而下的政策，尽管国家仍有很大控制力，地方精英还是有办法按自己的利益抵制或绕过国家的某些不合理的政策。地方精英与广大群众之间的这种互动产出更高，更健康，因为这种互动是以地方的利益保护为基础的。^①

村民自治这种民主政治体制的变革始于中国农村的伟大实践。20 世纪 80 年代初，中国农村以“队为基础，三级所有”的体制解体之后，广大的农村一时出现真空，怎么来对其进行管理成了中国社会关心的重要问题。在这种情况下，广西罗成、宜山一些地方农村自发形成了村民委员会，取代日益瓦解的生产队组织，这种符合历史规律的创造为中国后来的民主体制变革提供了重要的示范。村民委员会的功能最初是维持社会治安和维护集体的水利设施，后来逐步扩大为对农村社会中诸多经济、政治事务进行自我管理。到了 1982 年初，这两个县已有 675 个村建立了村民委员会，约占两个县行政村总数的 15%。与此同时，四川、河南、山东等省的一些农村地区，也陆续出现了村民委员会式的自治组织形式。1982 年 12 月，第五届全国人民代表大会制定的新《宪法》，肯定了村民委员会这一农村自治组织形式，肯定了它是我国农村社会的基层群众自治组织的性质。从 1983 年起，全国各地依据宪法要求建立了村民委员会，到 1985 年底，全国共建立了村民委员会 948628 个。1987 年 11 月，全国人大常委会又通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，该法对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式、村民会议的权力和组织形式等都

^① 刘亚伟：《无声的革命》代前言，《山雨欲来风满楼：关于村级直选的辩论》，西北大学出版社，2002 年版。