

DUI NONGCUN JICENG
CUNJI CUNMIN ZIZHI DE YANJIU
JIYU SICHUAN BUFEN NONGCUN DE DIAOCHA

对农村基层 村级村民自治的研究

——基于四川部分农村的调查

方玉媚 王 蕾 / 主编



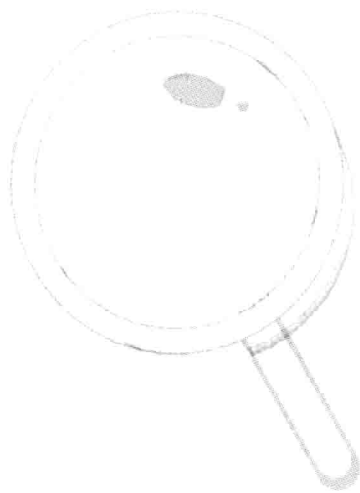
西南交通大学出版社
www.xnjdcbs.com

- 四川省农村发展研究中心2009年重点资助课题“四川农村基层组织建设农村村民自治组织及其治理研究”（课题编号：CR0906）
- 四川省农村发展研究中心2011年度课题“基于村民自治视角的农村基层民主建设研究”（课题编号：CR1122）
- 四川农业大学“211工程”三期建设课题资助一般项目

对农村基层 村级村民自治的研究

——基于四川部分农村的调查

方玉媚 王 蕾 / 主编



西南交通大学出版社

• 成 都 •

图书在版编目 (C I P) 数据

对农村基层村级村民自治的研究: 基于四川部分农村的调查 / 方玉媚, 王蕾主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2014.6

ISBN 978-7-5643-3130-6

I. ①对… II. ①方… ②王… III. ①农村—群众自治—研究—四川省 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 135809 号

对农村基层村级村民自治的研究

——基于四川部分农村的调查

方玉媚 王 蕾 主编

责任编辑	孟秀芝
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区交大路 146 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm × 210 mm
印 张	8
字 数	222 千字
版 次	2014 年 6 月第 1 版
印 次	2014 年 6 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-3130-6
定 价	30.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

序

中国是个农业大国，农村人口占到人口的绝大多数。国家的秩序与稳定，在很大程度上依靠农村基层社会的有序与稳定。农村基层社会的秩序与稳定，在人民公社时期，主要依靠人治，而在改革开放三十多年后的今天，农村治理的方式已经发生了很大的改变，已经从人治转变到法治。现在农村基层社会的发展，更加注重运用法治方式和法治思维来统筹推进。

正是在这样的背景下，我们选择了以农村基层村级村民自治为研究方向，为此，我们深入四川部分农村进行调查研究，希望对这一问题进行比较系统和深入的探索。

从 2009 年起，我们就开始了研究工作，从那时到现在，能够将成果以整本书的形式呈现在读者们面前，历经五年多的时间。我们主要依据四川农村基层村一级所进行的村民自治的实践进行研究。对村民自治的探索，我们是按照这样的研究思路：村民自治制度属于我国基层群众自治制度，而基层群众自治制度又是我国民主政治建设的重要制度。因此，村民自治中的核心要素是“民主治理”，民主治理又主要体现为民主治理理念、民主治理制度和民主治理程序三个方面，相应村民自治的研究必然包含这三个方面的内容：一是村民自治的理论研究问题；二是村民自治的制度建设问题；三是村民自治制度在实践中的落实程序问题。如果村民自治的各项任务能够在实践中真正得到很好的落实，就能够达到农村基层村一级社会治理的目的。通过调查发现，村民自治在农村基层村一级的实践，主要还是在后两个方面，即如何进行“村民自治”的具体制度建设

和组织建设，并将其在实践中贯彻落实，以达到村一级切实自主治理的目的，从而也能够降低整个社会治理的成本。从农村基层村一级方面来说，尽管农村基层村级村民自治的实践所获得的都是一些实际经验，但是实践可以支撑理论、丰富理论，因此农村基层村级村民自治的实践依然对村民自治的理论研究有促进作用。总之，村民自治是一个从实践到理论，又从理论到实践的过程。

以这样的思路，我们将研究分成两个层面：制度建设层面与具体操作层面。将村民自治组织如何建设、如何在理论上达成和完善“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等作为制度建设的中心内容；而将如何把这些制度付诸实施看作具体的操作层面。在具体操作层面，研究如何贯彻落实“四个民主”时，又结合目前在四川农村广泛实行的“一事一议”制度和“村规民约”制度，探讨“一事一议”制度和“村规民约”制度在“村民自治”各个部分中的作用及其在全过程中的作用。总之，我们的研究重点，主要是农村基层村一级村民自治的实践。

但在著述中，制度建设层面与具体操作层面两者的界限可能不是那么清楚，因为在现实中两者之间是相互交叉、相互促进的。因此，体现在著述中，理论研究层面、制度建设层面和具体操作层面也有相互交叉。在涉及村民自治制度建设方面时，对村民自治具体在四川农村基层村一级的操作情况也会做出研究；在具体的建议与对策方面的研究时，也会对涉及的一些制度建设问题做理论上的探讨，这也使文章的论述更符合实际。我们写此书的目的也是两个，第一个就是对村民自治在理论上做研究，主要是对“村民自治”中“四个民主”的相互关系进行探讨，以及探讨“村规民约”和“一事一议”在村民自治中的作用。只有将这些问题从理论上研究清楚了，才能更好地为实践服务。第二个目的，就是研究村民自治具体在农村基层村一级的实践中如何操作，即如何落实的问题。在具体的落实环节上，需要将抽象的“村民自治”制度建设的理论具体化为村民可以遵守、可以操作、可以履行、可以检验的内容。研究在农村

基层村一级实践中如何执行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，将即理论上的东西、规章上的条款转化为“村民自治”的实际行动。至于村民如何落实、如何行动，又需要村民的知晓权和参与行为。所以，还要研究“村规民约”和“一事一议”与“四个民主”的相互关系，研究“村规民约”和“一事一议”在“村民自治”中所发挥的作用以及如何发挥作用；还需要研究“村规民约”和“一事一议”之间的联动机制和有效的运行机制。可见，我们是以一种较新的视角去研究农村基层村一级的“村民自治”，更加注重在具体操作层面如何落实民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，更加注重“村规民约”“一事一议”在“村民自治”中作用的研究。我们在看到理论研究重要性的同时，更看到了操作和落实的重要性。

在调查中，考虑到四川的基本情况是村落数量大，发展又不平衡，因此我们有意识地采用了定点抽样调查与随机问卷调查相结合的方式研究，尽可能兼顾到点与面。鉴于人员的有限以及工作的方便，定点抽样调查的地点我们选取了双流县兴隆镇、新津县花桥镇、温江区万春镇、眉山市东坡区永寿镇和雅安市雨城区多营镇。我们又从这 5 个乡镇中选择了十多个村做重点调查。进行重点调查时详细准备了调查内容，采用了开会、走访与发放问卷等方式进行，其中采用较多的是一对一、一对多的访谈。访谈对象尽可能是个个村的村民，而且主要是一般村民，这样既可以得到第一手的资料，同时也能够体验农村生活，以便直接感受村民对村民自治的看法，了解村民自治的过程及其村民自治的实际效果。当然，这些是比较确定的调查点，另外我们在四川各地还有些别的调查点。在随机问卷调查方面，我们主要考虑到面的广泛。采用的方式是提前准备好问卷，然后利用我们在四川农业大学工作的便利，利用四川农业大学四川农村籍的同学寒暑假回家时带回问卷，回村进行调查后，由村民或者由学生家长填好问卷后再带回。由于四川农业大学四川农村籍的学生遍布全四川各个地方，因此随机发放调查问卷的方式具有面的广泛性，这样在一定程度上弥补了定点调查的不足。当然，

在调查研究中，也发现了些问题，村民们对某些问题也有一定的抵触情绪，比如在对村干部的产生、对现在农村民主发展状况是否满意、村民的权利能否得到全面落实等问题的调查中，有些村民含糊其辞，会相应影响调查结果。但是。我们尽自己最大的努力来克服困难，尽量保证结果的真实性与客观性，以期对农村基层村级“村民自治”发展状况有更详尽的了解，掌握第一手的资料。

我们是在推进整个社会民主建设的大环境中来研究如何在农村基层村级有效实行村民自治，将村民自治与农村发展相结合，并对影响村民自治完善的内外因素进行分析和研究。研究重点针对农村调查中发现的问题，分析其问题产生的原因，在此基础上深入思考农村基层村级有效实行“村民自治”的对策与措施，以期推进农村基层村级村民自治制度的健康发展。

本书中所采用的数据，除注明出处的外，均来自于我们的调查数据。由于经费有限，不能选择更大的调查样本，因此所做的工作具有一定的局限性。

全书由方玉媚编写序言、提出框架结构并统稿，王蕾、王智明、何欢、侯小鹏、王治华、胡延群等人员参与了全书编写。具体编写分工如下：第一、二、三、九章由王蕾（四川农业大学政治学院）编写；第四章由王智明（四川省成都市青白江检察院）、方玉媚（四川农业大学政治学院）编写；第五章由何欢（江苏省宿迁市泽达职业技术学院基础部政治教研室）、方玉媚（四川农业大学政治学院）编写；第六章由侯小鹏（河南省新乡市河南科技学院思政部）、方玉媚（四川农业大学政治学院）编写；第七章由王治华（四川省雅安市石棉县挖角彝族藏族乡人民政府党政办公室）、方玉媚（四川农业大学政治学院）编写；第八章由胡延群（山东省滨州市滨州市委党校）、王蕾（四川农业大学政治学院）编写。

感谢四川农业大学的支持，感谢省农工委雷俊忠处长的支持，感谢双流县兴隆镇、新津县花桥镇、温江区万春镇、眉山市东坡区永寿镇和雅安市雨城区多营镇等相关乡镇政府和人员的大力支持，

感谢四川农业大学政治学院的支持。

另外，需要说明的是，尽管基层群众自治制度包括了城市社区的“村民自治”和农村基层村级的“村民自治”，但是在本书中所研究的“村民自治”，仅限农村基层村级的“村民自治”，未涉及城市社区的“村民自治”。

由于我们的能力所限，书中难免存在不足，敬请批评指正。

方玉媚

2014年3月于四川农业大学

目 录

1	绪 论	1
1.1	村民自治的含义、任务、原则与特点	1
1.2	村民自治是我国民主政治建设的重要制度安排	8
1.3	农村基层村级村民自治的发展	9
1.4	村民自治的意义	11
1.5	村民自治的作用	16
2	村民自治相关概念及村民自治中“四个民主”的相互关系	20
2.1	村民自治相关概念	20
2.2	村民自治中“四个民主”的相互关系	29
3	农村基层乡村治理简略历史回顾	33
3.1	新中国成立前的农村乡村治理	33
3.2	人民公社时期的乡村治理	35
3.3	改革开放以后的农村基层治理	37
4	民主选举在村民自治中的作用	42
4.1	村民自治中民主选举的特点、原则及程序	43
4.2	民主选举与村民自治的关系	47
4.3	村民自治中民主选举的作用	48
4.4	村民自治下民主选举现状分析——基于 四川部分农村的调查	54
4.5	村民自治下民主选举存在的问题及其原因分析	59
4.6	村民自治中进一步发挥民主选举作用的对策	69

5	民主决策在村民自治中的作用	75
5.1	村民自治下民主决策的内容、形式、程序及原则	76
5.2	村民自治与民主决策的关系	81
5.3	民主决策在村民自治中的作用	82
5.4	村民自治中民主决策取得的成绩和存在的问题 ——基于四川农村的调查	86
5.5	村民自治中民主决策存在问题的原因分析	92
5.6	有效发挥民主决策在村民自治中作用的对策	96
6	民主管理在村民自治中的作用	101
6.1	村民自治中民主管理的内容、方法与组织形式	101
6.2	村民自治与民主管理的关系	108
6.3	民主管理在村民自治中的作用	110
6.4	村民自治下民主管理的现状——基于 四川农村的调查	111
6.5	村民自治中民主管理存在问题的原因分析	120
6.6	加强和完善村民自治中民主管理的对策	124
7	民主监督在村民自治中的作用	129
7.1	村民自治中民主监督的内容与形式	130
7.2	民主监督的意义	135
7.3	民主监督与村民自治的关系	136
7.4	民主监督在村民自治中的作用	138
7.5	村民自治下民主监督的现状、问题及原因分析 ——基于四川农村的调查	143
7.6	加强村民自治中民主监督作用的对策	154
7.7	加强村民自治中民主监督作用应注意的两个问题	159
8	村规民约在村民自治中的作用	161
8.1	村规民约的发展演变及其特点	162
8.2	村民自治与村规民约的关系	170

8.3 村民自治下村规民约的作用·····	173
8.4 村民自治下村规民约的现状分析 ——基于四川部分农村的调查·····	180
8.5 村民自治下充分发挥村规民约作用的对策探讨·····	190
9 “一事一议”在村民自治中的作用·····	195
9.1 “一事一议”的产生·····	195
9.2 “一事一议”与行政决策的区别·····	196
9.3 “一事一议”与村民自治的相互关系·····	197
9.4 “一事一议”对村民自治的作用分析·····	198
9.5 “一事一议”取得的成绩、存在的问题及原因分析 ——以四川省村级民主议事实践为例·····	204
9.6 “一事一议”有效实施的对策·····	219
附 录·····	223
问卷调查 1 村民对村委会选举的认知度调查·····	223
问卷调查 2 村委会选举现状调查（定点调查问卷）·····	226
问卷调查 3 村民自治下民主决策问题的调查·····	229
问卷调查 4 村民自治下民主管理问题的调查·····	232
问卷调查 5 村民自治下民主监督问题的调查·····	235
问卷调查 6 村民自治下村规民约作用情况的调查·····	238
参考文献·····	240

1 绪 论

自改革开放以来，中国大地上发生了一系列重大变化，农村基层村一级实行的村民自治就是其中之一。村民自治的发展从根本上改变着中国农民的生活、行为、习惯、思想和观念。四川同全国一样，农村基层民主的发展十分迅猛，这中间，在农村基层村一级实行的村民自治有着特殊的贡献。因此，我们有必要对村民自治有一个较为系统和全面的了解。

1.1 村民自治的含义、任务、原则与特点

1.1.1 村民自治的含义

要了解村民自治的概念，必须先要了解农村基层村一级的村民委员会这一组织形式。

在农村基层组织中，村民委员会是最基本的组织。村民委员会是指农村基层各乡（镇）所辖的行政村（原生产大队建制）的村民选举产生的群众性自治组织；村民委员会又可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。村民委员会的性质属于群众自治性质，又由于这里的“群众”特指“农村基层行政村中的村民”，所以农村基层村民委员会在性质上就属于村民自治组织，又叫村民自治。可见，村民自治的基本含义就是村一级的村民依靠村民委员会来实现自我治理。当然，这只是对村民自治概念基本意思的表达。

对村民自治的上述含义可以表述为：村民自治是指在农村基层的各个行政村，依靠村民委员会这一组织形式，实行村级各种公共关系和公共事务的自我管理、自我教育、自我服务的制度。对于这样一种治理制度，称之为村民自治制度。因此，村民自治是对村民自治制度的简称。村民自治制度就是农村基层各个行政村的村民自己组织起来，实行自治的制度。从字义上理解，自治也就是自己管理自己、自己教育自己、自己服务自己，它是与官治、人治相对应的。自治就是自己掌管和处理自己的事务，而毋庸他人或者委托他人来过问与管理。

村民自治的主体是本村的全体村民，自治的范围就是本村。

村民自治的内容为本村涉及全体村民利益的公共事务、公共关系和公益事业。

村民自治的目的有两个：一是使广大村民在本村范围内进行自我管理、自我教育和自我服务，建立本村的秩序，维护本村的和谐稳定，从而促进本村政治、经济、文化、社会、生态的健康发展和村民自身的全面发展；二是处理好与村民利益密切相关的公共事务，化解纠纷和矛盾，达到对本村的有效治理。

村民自治制度作为一种制度安排，其实施是需要相应的载体的，这个载体就是村民自治组织，而村民自治组织的组织形式就是村民委员会。所以，村民自治组织等同于村民委员会，它是实现村民自治的运行载体。换言之，村民自治的有效实行，是要由村民委员会来具体组织、实施和完善的。

通过以上分析，村民自治的含义中，明确包含着两个方面的内容，即：既包含着农村基层村一级自己治理的目的，也包含着农村基层村一级如何实行自治这样一个手段。可以这样对“村民自治组织”定义：“村民自治组织”就是以聚居在农村特定行政村的村民为载体，组织起来成立村民委员会，由村民委员会出面，协调、办理本村公共事务和公益事业，调解本村内的公共关系，实现由村民自我管理、自我教育、自我服务的组织制度和实践活动的非法人团体。“村民自治”的核心内容是“四个民主”，即民主选举、民主决策、

民主管理和民主监督。

总的来说，村民自治制度，就是由村民自己决定，以自己的意志和权力，建立自己的组织，依法办理本村村民自己的公共事务、处理自己的公共关系和发展自己的公益事业。村民能够治理自己事务的前提条件就是“参与”进来，如果没有“参与”，治理就是一句空话。至于“治理”一词中的“治”，其基本含义是“安定和太平”；“理”则是“理顺”“处理”“管理”“办理”等意。两者结合起来，就是通过处理、办理、管理、协商等手段，达到安定、太平的结果。所以，研究农村基层村级村民自治组织及其治理，就是要研究如何通过农村基层村民自治这条途径，达到村级治理的目的；通过村民自治，促进本村生产发展、经济增长、环境改善、乡风文明、邻里和睦、安定团结，建设美丽社会主义新农村。可以说农村基层社会的发展，有赖于各个村民委员会所在的行政村的发展和稳定。各个村民委员会的作用发挥如何，直接关系到农村基层的社会稳定与社会发展。

1.1.2 村民自治的任务

村民自治以村民委员会为组织载体。依照 2010 年 10 月第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议再次修订颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》（简称《村民委员会组织法》）总则的规定，村民委员会的任务就是落实村级各种公共关系和公共事务的自我管理、自我教育和自我服务，简言之，就是完成农村基层行政村自我治理的任务。这些任务可以概括为以下四点：

第一，保障农村基层村级村民实行民主自治，保障村民依法办理自己的事情。依靠村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解村民间的纠纷，协助维护本村治安，向上级人民政府反映村民的意见、要求，并提出建议。

第二，村民委员会组织好村民进行自我管理、自我教育和自我服务。在村民委员会成立选举与换届选举中，实行民主选举；在村

民委员会代表村民履行职责过程中，要实行民主决策、民主管理和民主监督。

第三，各个村民委员会协助所在乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。上传下达，贯彻执行党的路线、方针、政策；传达上级政府的各种指示精神，并贯彻落实，同时要检查贯彻落实的情况。

第四，各个村民委员会要以发展农村基层民主，维护村民的合法权益，服务村民，促进本村政治、经济、文化、社会、生态的协调发展，促进社会主义新农村建设为己任。

1.1.3 村民自治的原则

村民自治是农村基层村级民主建设的重要内容，是农村基层村级直接民主的一种重要形式。实行村民自治，必须坚持以下四条重要原则：

一是必须坚持中国共产党的领导的原则。坚持党的领导的原则，这既是宪法和法律精神在农村基层村级村民自治组织中的体现，也是由我们国家的社会主义性质所决定的。中国共产党在农村基层的各个行政村中，均建立有村级党支部。那么，在村支部与村民委员会的关系问题上，应该谁领导谁呢？《村民委员会组织法》第四条中对这一问题作了明确回答：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”村民委员会应该自觉接受村支部的领导。我国的具体国情表明，村民自治只有在党的领导下，才能保证正确的政治方向，使村民的政治参与有秩序、有步骤地向前推进；才能把亿万农民群众的政治主动性和参与积极性充分发挥出来，不断推进村民自治的发展。如果偏离了党的领导，就会偏离正确的发展道路。

二是必须坚持依法办事的原则。坚持依法办事的原则，就是要求村民委员会组织实施的各项活动，必须是在法律法规允许的范围内开展的自治活动。简单来说，就是村民自治活动的内容不得有与

国家法律法规相违背的地方，不能超出法律法规所规定的内容和范围。同时，要根据本村的实际情况，依据国家法律法规的精神，制订适合本村实际的村民自治章程和村规民约，使本村的治理有章可循、有法可依、违章必究。这样，才能切实保障本村村民的民主权利，推动农村基层民主建设健康发展。

三是必须坚持民主的原则。坚持民主的原则，就是要求村民委员会在实行村民自治的过程中，必须在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的各个环节中发扬民主，充分保障本村村民行使自己的民主权利。村民委员会要在各项事关村民利益的公共事务中严格实行民主决策、民主管理和民主监督，让村民真正参与到本村公共事务中来，以确保通过民主的形式实现村民自治。

四是必须坚持为村民服务的原则。坚持为村民服务的原则，就是要求村民委员会在实行村民自治的过程中，正确行使权力，认清村民委员会的权力是由本村全体村民所赋予的。因此，权力要用来为村民服务，为村民负责。“村官”不要把自己当“官”，要把自己看成村民的服务者，要时刻牢记为村民服务的宗旨。村民委员会干部的工作要做到：为村民之责有人担，利村民之举有人谋，富村民之策有人献，做村民欢迎的好干部，服务村民。

1.1.4 村民自治的特点

村民自治组织是处于整个社会组织体系中最基层的组织，它在整个社会组织体系的金字塔结构中起着奠基的作用，支撑着上面的结构。由于中国是传统农业大国，农业人口占全国人口的绝大多数，这就决定了农村基层村民自治组织的数量之大、分布之广。而村民自治组织所起的基础作用和所承担的村级治理任务，决定了村民自治具有自治性、民主性、基础性、群众性、广泛性、直接性、艰巨性、长期性等特点。

自治性是指村民自治的实践主体是本村符合法定条件的全体村民。自治性是村民自治的本质特征，是国家把农村基层各个行政村

的事务划归属地村民委员会自己处理的权力，即国家把村民自治作为一种制度安排，赋予村民权力来治理自己的公共事务、处理自己的公共关系和发展自己的公益事业。村民则依托村民委员会实行自我管理、自我教育和自我服务，并积极谋求自我发展。全体村民对村民委员会工作的支持与理解，对村级事务的关心和参与程度，决定着村民自治的成效。自治性还是村民自治区别于农村乡镇等基层政权的一大特性。

民主性是村民自治的一个显著特征，村民自治必须全面体现出“主权在民”这一民主原则，即“治理村级事务的权力在全体村民手中”。这具体体现为：① 村民委员会是通过全体村民民主选举产生的，代表了大多数村民的意愿；② 村民委员会做出的各项决定，必须事先交由全体村民或者村民小组讨论决定，必须体现村民的意志；③ 由村民委员会代为行使的对村级事务的管理，必须有全体村民的参与；④ 村民委员会干部的所作所为，必须在全体村民的监督之下进行。

基础性体现在三个方面：① 村民自治组织的“村民委员会”是整个社会组织体系中最基础的组织。② 村民自治主体的基层特征，即因为村民自治的主体是农村基层行政村全体村民，而农村村一级村民又生活在社会的最基层，因此对整个社会结构而言，他们处在“最基础”的地位。“最基础”的地位表明，农村基层村一级村民的人数众多，他们是全社会稳定的基础。要搞好村民自治，村民委员会就要组织好、开展好村民的参与活动；同时，要搞好村民自治，村民委员会还必须团结好、依靠好村民的力量。③ 村民自治的经验还处在不断地摸索阶段，目前还只适用于城乡最基层的民主建设当中。但是，我们要看到，农村基层村级村民自治的实践经验对于推进我国整个民主化进程具有基础性的重大意义。

群众性是指对于村民自治的组织载体——村民委员会，其性质是群众性的自治组织，具有广泛的群众基础。《村民委员会组织法》总则第二条中明确规定：“村民委员会是村民自己选举组成，村民委员会带领全体村民实行自我管理、自我教育和自我服务，是基层群众性自治组织。”可以说，村民委员会是中国社会组织体系中最接近