



中国农村研究书系之三十二

# 草根民主的法律规制

——村民自治面临的新问题及法律制度建设

---

唐鸣 / 等著

中国社会科学出版社

013059913

D638  
57



中国农村研究书系之三十二

# 草根民主的法律规制

——村民自治面临的新问题及法律制度建设

唐 鸣 / 主笔

唐 鸣、陈荣卓、刘志鹏、张丽琴、尤琳 / 等著



D638

57



北航

C1666150

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

草根民主的法律规制：村民自治面临的新问题及法律制度建设 / 唐鸣等著. —北京：中国社会科学出版社，2013.5

ISBN 978-7-5161-2709-4

I. ①草… II. ①唐… III. ①农村—群众自治—法制—研究—中国 IV. ①D638②D921.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 112742 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 冯春风  
责任校对 韩海超  
责任印制 王炳图

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名：中国社科网 010-64070619  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 5 月第 1 版  
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 37  
插 页 2  
字 数 625 千字  
定 价 89.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究

## 编委会名单

学术顾问 陆学艺 张厚安  
主 编 徐 勇  
执行主编 邓大才  
编 委 (以姓氏笔画排序)

王金红	王敬尧	邓大才	石 挺
刘筱红	刘金海	李德芳	杨海蛟
吴理财	何包钢	陆学艺	陆汉文
项继权	贺东航	高秉雄	唐 鸣
徐 勇	徐增阳	曹 阳	谢庆奎
董江爱	景跃进	詹成付	戴慕珍

## 出版说明

中国农村正在发生历史性的变迁，也成为学术界最重要的学术对象之一。我们华中师范大学中国农村问题研究中心人员早在 20 世纪 80 年代开始从事农村基层政权研究，1990 年前后由四川人民出版社出版了农村基层政权研究系列丛书。20 世纪 90 年代，我们的研究重心主要为村民自治和村级治理，并由华中师范大学出版社出版了“村治书系”。到 21 世纪初，我们的研究领域由村治扩展到乡村治理，并由中国社会科学出版社推出了“乡村治理书系”。现在，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。其理由：一是自 2000 年本中心成为教育部人文社会科学重点研究基地以来，其研究内容大大扩展，不仅以乡村治理为研究重点，而且涉及农村经济、农村社会、农村文化、农村教育、农村历史等。原有的书系名称已无法涵盖现有的研究内容。二是学术研究贵在持之以恒，更在于是一项以探求学理为唯一使命的事业。中国的学术由于一直伴随着问题而经常非学理化。“三农问题”的研究也是如此。“中国农村研究”作为本中心一个长期使用的学术品牌，将致力于中国农村的实证调查和学理研究，以此标志我们进一步的学术自觉。

编 委 会  
2005 年 5 月

## 总 序

中国是一个古老的农业文明大国。

中国是一个世界农民最多的大国。

中国是一个正在从农业文明向工业文明急剧转变的发展中大国。

农村和农民问题是世界性难题，也是中国的世纪性难题。20世纪以来，中国在解决这一世界性和世纪性难题中积累了丰富的经验，也有过惨痛的教训。进入21世纪，农村和农民问题还将存在，并会呈现出新的特点。一个古老农业文明大国迈向现代工业文明的过程如何解决农村和农民问题，本身就是一件具有重要历史意义的大事，也为我们的学术研究提供了丰富的养料和广阔的空间。

正是基于这一背景，华中师范大学中国农村问题研究中心组织撰写、编辑、出版“中国农村研究”丛书。

早在20世纪80年代初，中心人员就致力于农村和农民问题研究。1990年前后由四川人民出版社出版了“农村基层政权研究系列丛书”，1992年由中国广播电视出版社出版了《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》，1995年由武汉出版社出版了《中国农村政治稳定与发展》等专著。20世纪90年代后期，由华中师范大学出版社出版了“村治书系”。21世纪初，由中国社会科学出版社出版了“乡村治理书系”。2005年，我们决定以“中国农村研究书系”作为本中心长期使用的学术品牌。

我们撰写、编辑、出版这套丛书的主要目标有四个：一是观察、记录、研究中国农村的变革历史；二是研究中国农村变革发展中的问题；三是挖掘和培育中国农村实证研究学者，形成自己的学术风格；四是建设中国农村研究学者交流对话的平台，特别是为学者们立足中国本土经验，建构既能够解释中国农村，又能够解释世界农村的分析框架提供交流和对话的平台。

鉴于这个目标，“中国农村研究”丛书具有以下几个特点：

“中国农村研究”丛书以经验研究为主。华中师范大学中国农村问题研究中心以实证研究见长，过去以定性经验研究为主，近几年随着“百村观察”和“中国农村数据库”的建设，计量实证研究也开始起步。“中国农村研究”丛书的经验性成果既包括田野调查成果，也包括在历史的“田野”中调查的成果；既包括定性经验研究，也包括定量经验研究；既包括案例研究，也包括计量研究。

“中国农村研究”丛书以跨学科研究为主。华中师范大学中国农村问题研究中心是教育部综合性的农村研究基地，以研究农村政治问题为主，同时研究农村经济、社会和文化问题。我们期望从不同的学科、从不同的视角解剖中国农村、研究中国农村，形成对中国农村的整体认识。因此，“中国农村研究”丛书也烙上了跨学科的烙印，不仅出版的成果具有多学科的特点，而且大多数成果打破了学科壁垒，跨越了学科界限，运用了多学科的方法研究中国农村问题。

“中国农村研究”丛书是中心成果的展示。华中师范大学中国农村问题研究中心走过20年的历程，形成了独特的研究风格——实际、实证、实验，即“三实”研究风格。中心的研究正处于一个从方法论的自觉阶段转向自为阶段、从理论建构的洞察力阶段转向概念化阶段、从粗放式研究阶段转向精致化研究的阶段。“中国农村研究”丛书将集中展示中心及其学者的转型研究和最新研究成果。

“中国农村研究”丛书具有开放性和发展性。“中国农村研究”丛书是一个开放式的平台，具有发展性和持续性。“中国农村研究”丛书将以华中师范大学中国农村研究中心的学者的著作为主，同时吸纳优秀的中国农村实证研究成果。我们希望，“中国农村研究”丛书能够变成中国农村研究学者、各个学科的学者对话的平台。丛书将在中心“三实”的宗旨的指导下，长期撰写、编辑、出版中国农村研究的优秀实证研究成果。

“中国农村研究”丛书与“中国农村调查”丛书是华中师范大学中国农村问题研究中心两类主要的系列丛书。“中国农村调查”丛书包括四个子系列：一是中国农村调查·名村系列；二是中国农村调查·名人系列；三是中国农村调查·调查报告系列；四是中国农村调查·咨询报告系列。“中国农村研究”丛书与“中国农村调查”丛书是中心的两类姊妹丛书，前者以学理为主，后者以应用为主；前者以个案研究和计量研究为主，后者以调查报告和研究报告为主；前者立足实践，但超越实践，后者立足实

践，也服务实践。

作为学者，作为教育部综合性的农村研究中心，我们有自己的学术理想和理论抱负，希望通过中国农村研究丛书的撰写、出版，促进中国农村实证研究的发展，促进中国农村实证研究学者的成长，同时在研究发展中形成具有中国气派、中国风格的中国农村实证研究。

徐勇

2010年5月12日于华师桂子山



# 目 录

导言 .....	( 1 )
----------	-------

## 第一篇 村治法理

第一章 基层群众自治：理论渊源与模式创新 .....	( 11 )
一 基层群众自治的理论渊源 .....	( 11 )
二 基层群众自治的模式创新 .....	( 20 )
第二章 村民自治权的法理解析 .....	( 25 )
一 村民自治权的内涵与法律性质 .....	( 25 )
二 村民自治权的主体 .....	( 30 )
三 村民自治权的内容 .....	( 32 )
四 村民自治权的法律特征 .....	( 36 )
第三章 村民自治权的法律保障 .....	( 39 )
一 村民自治权法律保障的意义和内涵 .....	( 39 )
二 村民自治权法律保障的现状与问题 .....	( 42 )
三 村民自治权法律保障的困境分析 .....	( 50 )
第四章 村民自治省级立法：比较与借鉴 .....	( 56 )
一 省级村民自治组织立法比较 .....	( 56 )
二 省级村委会选举立法比较 .....	( 58 )
三 省级村务公开立法比较 .....	( 61 )
四 省级村民自治其他领域的立法比较 .....	( 63 )
五 村民自治省级立法的启示 .....	( 65 )

## 第二篇 民主选举

第五章 什么是村民？什么是村？ .....	( 69 )
-----------------------	--------

一	什么是村民？什么是本村村民？	(69)
二	“行政村”？“自治村”？还是“建制村”？	(73)
<b>第六章</b>	<b>村委会选举中选民登记标准的变迁逻辑</b>	<b>(79)</b>
一	选民登记标准的变迁	(79)
二	新村委会组织法关于以户籍为标准进行选民登记的规定： 进步及限度	(81)
三	选民资格认定标准的变迁动因	(84)
四	以居住地为标准进行选民登记——国家初步的尝试	(87)
五	以居住地为准进行选民登记的基础与条件	(89)
<b>第七章</b>	<b>村委会竞选价值及其限度</b>	<b>(93)</b>
一	村委会竞选的价值分析	(93)
二	村委会竞选价值限度及制度创新	(99)
<b>第八章</b>	<b>村委会选举中的委托投票</b>	<b>(104)</b>
一	村委会选举委托投票的文本规定分析	(104)
二	村委会选举委托投票的实际状况考察	(107)
三	村委会选举委托投票的利弊得失探讨	(113)
四	结论	(117)
<b>第九章</b>	<b>村委会选举中选民流失的原因及应对</b>	<b>(121)</b>
一	村委会选举中选民流失原因分析	(121)
二	避免选民流失的可行性建议	(128)
<b>第十章</b>	<b>村委会选举中的贿选问题</b>	<b>(132)</b>
一	明确对贿选的法律界定，为规制贿选提供法律依据	(132)
二	建立对贿选者责任追究制度，加大对贿选者制裁力度	(134)
三	规范村委会选举程序，封堵贿选产生的机会	(136)
四	加大村级民主管理制度建设，从源头上遏制贿选	(138)
<b>第十一章</b>	<b>村委会选举中贿选问题的法律规制</b>	<b>(141)</b>
一	用好现有的制度资源	(141)
二	开发新的制度资源	(144)
<b>第十二章</b>	<b>村委会成员的罢免制度</b>	<b>(151)</b>
一	《村民委员会组织法》关于村民享有罢免权的文本规定	(151)
二	新《村民委员会组织法》对村委会成员罢免的法律规 定——进步及限度	(154)

三 完善罢免制度的路径选择 .....	(157)
<b>第十三章 村委会选举中的村民选举权法律救济 .....</b>	<b>(164)</b>
一 村民选举权的理论探讨 .....	(164)
二 对现有村民选举权救济手段的评析 .....	(168)
三 建立村民选举权诉讼救济制度的可行性分析 .....	(172)
四 有待进一步探讨的问题——国家权力与村民自治权利的 合理界限 .....	(175)

### 第三篇 民主决策

<b>第十四章 村民会议与直接民主 .....</b>	<b>(179)</b>
一 承载着直接民主的理想 .....	(179)
二 法定了多项重要的职权 .....	(181)
三 现行的法定不等于应有 .....	(183)
四 美好的理想要变为现实 .....	(187)
五 美好的理想怎样变为现实 .....	(190)
<b>第十五章 村民代表会议的缘起、运行与改革、发展 .....</b>	<b>(196)</b>
一 村民代表会议的缘起与政策选择 .....	(196)
二 村民代表会议的内涵特征与运行机制 .....	(199)
三 “后选举时代”村民代表会议建设的重要意义 .....	(204)
四 村民代表会议改革模式的比较与分析 .....	(207)
五 村民代表会议制度发展的路径选择 .....	(211)
<b>第十六章 关于对村民会议和村民代表会议认识与看法的调查 ..</b>	<b>(219)</b>
一 关于对村民会议、村民代表会议地位的认识 .....	(219)
二 村民会议、村民代表会议的主要议事内容 .....	(220)
三 对村民会议、村民代表会议的认识上存在的问题及村民 会议、村民代表会议实际运作过程中出现的问题 .....	(221)
四 各地在村民会议、村民代表会议上的具体做法 .....	(226)
五 关于对村民会议和村民代表会议进行省级立法的必要性 ..	(228)
<b>第十七章 国内村民代表会议制度研究综述 .....</b>	<b>(230)</b>
一 村民代表会议的民主理论基础 .....	(231)
二 村民代表会议的村庄基础 .....	(235)

- 三 村民代表会议对村治格局的影响 ..... (237)
- 四 村民代表会议制度的完善与创新 ..... (239)
- 五 余论：“后选举时代”村民代表会议制度研究的反思 ..... (241)

## 第四篇 民主管理

### 第十八章 农村基层党政关系问题

- 以党政“一肩挑”为中心 ..... (247)
- 一 邓小平关于党政分开的理论 ..... (247)
- 二 乡级党政“一肩挑” ..... (250)
- 三 村级党政“一肩挑” ..... (254)
- 四 对几点批评意见的看法 ..... (261)

### 第十九章 村委会职能的立法分析与实践考察 ..... (264)

- 一 村委会职能的立法分布、具体内容及存在问题 ..... (264)
- 二 法律制定、修改及村民自治过程中村委会职能的演进历程 ... (296)
- 三 不同层级、不同时段、不同地域职能规定的比较 ..... (304)
- 四 村委会职能立法的评价与完善对策 ..... (326)

### 第二十章 村级事务契约化管理 ..... (332)

- 一 村级事务契约化管理的缘起及其特征 ..... (332)
- 二 村级事务契约化管理的实践及其绩效 ..... (336)
- 三 村级事务契约化管理的限度及其拓展 ..... (341)

## 第五篇 民主监督

### 第二十一章 民主监督的制度创新 ..... (349)

- 一 各地村民（或村务）监督委员会制度比较分析 ..... (349)
- 二 村民（或村务）监督委员会制度的主要创新和局限 ..... (354)
- 三 建立规范的村民监督委员会制度的建议 ..... (357)

### 第二十二章 村庄民主治理纳入纪委专室监察的制度创新及其绩效 ... (367)

- 一 实践探索的缘起 ..... (368)
- 二 制度创新的意义 ..... (370)
- 三 现实运作的绩效 ..... (372)

四 相关问题的思考 .....	(375)
-----------------	-------

## 第六篇 社会变迁

第二十三章 新农村建设中的村民自治 .....	(381)
一 新农村建设中村民自治面临的新难题 .....	(381)
二 制度、实践创新与新农村建设中的村民自治 .....	(384)
三 制约新农村建设中村民自治深入发展的根本因素 .....	(387)
四 新农村建设进程中村民自治的体制新生 .....	(394)
五 结论 .....	(397)
第二十四章 农村社区建设中的村民参与 .....	(398)
一 民主参与：农村社区建设的发展命题 .....	(398)
二 农村社区建设中的参与实践及其特征 .....	(400)
三 民主参与的基本经验与发展限度 .....	(421)
四 以机制创新推动民主参与的深化与拓展 .....	(428)
第二十五章 农地流转与村庄治理：变化和冲击 .....	(436)
一 政策路径与理论研究 .....	(437)
二 个案生态与流转背景 .....	(439)
三 农地流转：规制、方式与成效 .....	(441)
四 农地流转诱致的经济社会变化 .....	(453)
五 农地流转变对村庄治理的冲击 .....	(459)
六 思考及讨论 .....	(468)
第二十六章 集体林权制度改革后的农村民主管理 .....	(472)
一 林改后农村民主管理的新趋势 .....	(472)
二 林改后农村民主管理的新问题 .....	(479)
三 完善林改后农村民主管理的对策建议 .....	(484)

## 第七篇 法律修订

第二十七章 对村委会组织法修订草案的意见 .....	(491)
一 对村委会组织法修订草案第一次审议稿的几点意见 .....	(491)
二 对村委会组织法修订草案第二次审议稿的几点意见 .....	(496)

第二十八章 农民如何看待村委会组织法的修订 .....	(507)
一 农民的立场：村委会组织法修改中急需的视角 .....	(507)
二 农民的声音：村委会组织法修改中的若干争议 .....	(509)
三 农民的想法：对村委会组织法修改的具体建议 .....	(534)
第二十九章 村委会组织法的修订所取得的进步 .....	(545)
一 完善了村委会组织法的立法宗旨与村委会地位和职 责等的规定 .....	(545)
二 完善了村委会成员的选举和罢免程序 .....	(548)
三 完善了民主议事和决策制度 .....	(555)
四 完善了民主管理和民主监督制度 .....	(559)
第三十章 村委会组织法的修改、不足及完善 .....	(562)
一 修改背景 .....	(562)
二 修改前后对比 .....	(563)
三 不足及完善 .....	(570)

## 导 言

村民自治，既是人民公社解体之后亿万农民的伟大创造，也是改革开放以来党和政府发展农村基层民主、保证农民当家做主的重大举措。应当看到，经过多年的实践和努力，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为基本内容的村民自治得到长足发展，以宪法规定为根本、村委会组织法为基础、省级村委会组织法实施办法和村委会选举办法为主干、关于村民自治的国务院部门规章和地方政府规章为补充的村民自治法律体系已初步形成。但也应当看到，村民自治起步之初，有关的法律几乎等于零，发展到今天还不能说法制已经完备，而且随着实践的发展，出现了许多新的情况和新的问题，现有的法律法规难以或无法规范，由此影响了村民自治已有成果的巩固和向前进一步的发展。

从法律制度建设的角度来说，如果从1982年宪法通过、国家第一次以法律条文的形式规定村民自治算起，村民自治发展到今天已有30年的历史；如果从1987年《村委会组织法（试行）》通过并颁布算起，村民自治发展到今天已有20多年的历史；如果从1998年《村委会组织法》正式实施算起，村民自治发展到今天也已走过了10多年的路程。

### 一 研究的范围和意义

本书作为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“村民自治面临的新问题及法律制度建设”的最终成果<sup>①</sup>，主要试图从法律制度建设的角度对村民自治面临的新问题进行研究和探索。

我们这里所讲的村民自治面临的新问题，是指1998年《村委会组织

<sup>①</sup> 参加本课题研究及写作的有：唐鸣、陈荣卓、张丽琴、尤琳、刘志鹏、徐增阳、杜鹃、吴晓燕、胡宗山、袁方成、李增元、熊娜、贺东航、马俊军等。

法》正式实施以来村民自治面临的新问题。这些新问题，既包括村民自治自身运行中产生的新问题或存在的以新的形式表现出来的老问题，也包括村民自治因外部环境变化而出现的新问题。当然，对什么是村民自治面临的新问题，可以有各种不同的理解。比如可以用时间来衡量，那么过去的问题就是“旧”问题，近来的问题就是“新”问题；也可以用实践来测度，那么已经解决了的问题即“老”问题，至今仍未解决好的问题则还是“新”问题。我们结合“时间”和“实践”标准，一方面，从实践角度界定村民自治自身运行中的新问题，即指1998年村委会组织法正式实施以来，村民自治自身运行中的新问题；另一方面，从时间角度着眼村民自治外部环境的新变化，关注农村税费改革、新农村建设和农村社区建设背景下村民自治面临的新问题。需要指出的是，上述两个方面的划分具有很大的相对性。村民自治自身运行中产生的新问题或存在的以新的形式表现出来的老问题，不可能不受到村民自治外部环境变化的影响；村民自治因外部环境变化而出现的新问题，与村民自治自身的运行状况也有着密切的联系。因此，村民自治自身运行中的新问题，与村民自治因外部环境变化而面临的新问题并不能截然分开。

村民自治所面临的新问题，即便不是全部，那么也是绝大多数，其产生的原因是多方面的，因此需要从多方面寻求解决的途径、手段和方法。而根据依法治国的理念和制度具有根本性的观点，加强法律制度建设，无疑是解决村民自治面临的新问题最为关键的途径、手段和方法。

研究村民自治面临的新问题及法律制度建设，具有重要的实践意义和学术价值。

第一，研究村民自治面临的新问题及法律制度建设，是促进村民自治有序运行、推动村民自治进一步向前发展的需要。1998年村委会组织法正式实施以来，村民自治自身运行中产生的新问题或存在的以新的形式表现出来的老问题，表现在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督各个方面，干扰了村民自治的有序运行，阻碍了村民自治的顺利发展，并且因村民自治中的问题引发的矛盾、冲突和纠纷，也对农村的社会稳定和经济发展造成了一定的不利影响。认真研究并妥善解决这些客观存在的问题，对于村民自治的有序运行和顺利发展及整个农村的社会稳定和经济发展的意义是不言而喻的。

第二，研究村民自治面临的新问题及法律制度建设，是做好“后农



业税时代”社会主义新农村建设工作、农村社区建设工作的需要。进入新世纪以来，村民自治的外部环境发生了巨大的变化。在税费改革、取消农业税、建设社会主义新农村、进行农村社区建设、统筹城乡发展的新的宏观背景下，村民自治既迎来了机遇，也面临着挑战。社会主义新农村建设为村民自治提供了良好的外部环境和广阔的发展空间，村民自治为社会主义新农村建设提供了顺利实施的组织基础和制度平台。社会主义新农村建设的主体是广大的农民、村民，没有广大农民、村民的积极参与和奋发努力，社会主义新农村建设是不可能顺利实施和取得实效的。认真研究并妥善解决村民自治面临的新问题，对于做好社会主义新农村建设工作以及农村社区建设工作当然具有重要的意义。

第三，研究村民自治面临的新问题及法律制度建设，是社会主义民主政治建设和法制建设的需要，也是建设有中国气派、中国风格、中国特色的社会主义民主法制理论的需要。从现阶段村民自治的实际出发开展研究，既着眼于全国村民自治普遍的实际，也着眼于各地村民自治差别的实际；既着眼于当下农村社会变迁和需要的实际，也着眼于未来农村发展前景的实际，抓准、弄清村民自治面临的各种各样的新问题，从法律制度建设的角度进行研究，力求得出科学的结论和有针对性的对策建议，这既是实践的需要，也是理论的呼唤。村民自治是我国国情的产物，是我国亿万农民立足于自己生活实际的伟大创造，是我国执政党和政府依据马克思主义中国化的最新成果进行农村基层民主政治建设的重大举措，是我国社会主义民主法制建设的重要组成部分，具有鲜明的中国特色。虽然村民自治的发展离不开对人类政治文明发展成果的借鉴和吸取，但其茁壮成长的根本却在于中国亿万农民自身的生活，而不在于对任何外国民主理论和实践的模仿。村民自治是中国学者、中国学术界理论研究的富矿。研究村民自治，研究村民自治面临的新问题及法律制度建设，寻求中国社会主义民主法制建设的路径，探索中国社会主义民主法制建设的规律，无论对于社会主义民主政治建设，还是对于社会主义法制建设，无论对于建设有中国气派、中国风格、中国特色的政治学，还是对于建设有中国气派、中国风格、中国特色的法学，都意义重大。

## 二 本书的结构和内容

本书由四个部分组成：第一部分，村民自治的法理研究（第一篇）；