

国家社会科学基金青年项目

# 法治建设中村民自治权与 基层政权关系问题研究

项目负责人所在单位：中共洛阳市委党校

二〇〇二年十二月

2000 年国家社会科学基金青年项目

# 法治建设中村民自治权与 基层政权关系问题研究

项目批准号 00CFX002

项目负责人 张 广 修

所 在 单 位 中国共产党洛阳市委员会党校

项目负责人：

张广修 中共洛阳市委党校法学教研室主任 副教授

主要参加人：

张景峰 河南科技大学文法学院民商法研究所所长 副教授

冯小六 中共洛阳市委党校经济管理教研室副主任 副教授

李亚玲 洛阳市公路管理局 高级经济师

王从虎 清华大学公共管理学院博士后

吉柄伟 中共宜阳县委书记

郭汉斌 中共河南省委组织部研究室调研员

# 最终成果简介

## 一、研究成果的重要观点或对策建议

### （一）本课题研究的基本思路

近年来，村民自治理论研究取得了可喜成就，但也随着村民自治制度建设实践的发展，步入了解决村民自治权与基层政权之间（即乡村关系）、村民自治权与基层党组织的领导权之间（即两委关系）的体制性矛盾的困境。虽然有关法律对乡村关系和两委关系有明确规定，但由于法律对“三个权力”的边界规定不清，加之压力型体制对基层政权的挤压，致使基层国家权力失范，必然地导致基层政权在无奈中扩张，村庄党组织的领导权在独断中越界，从而也必然地导致村民自治权在受损中激烈抗争，导致乡村关系和两委关系的矛盾和冲突。虽然实践中和理论界对此进行了不断探索，但效果并不明显。如何看待和解决这一问题，就成为本课题研究的出发点和目标。我们认为基层政权（包括基层党组织的领导权）在压力型体制下对村民自治权的侵害，是导致乡村关系和两委关系紧张的主要原因。而造成这种状况的原因又在于法律制度资源的缺失，在于权力失范和两类关系失调。因而解决问题的方法和途径就在于建立和完善村民自治法律体系，尽快制定更为详尽的旨在有效制约基层政权和基层党组织的领导权，保护村民自治权，严格规范乡村关系和两委关系的《村民自治法》，用法律制度来规范三权边界，协调两类关系，以促进村民自治制度建设的健康发展。

### （二）本研究成果的框架结构

本研究成果包括序言、论文（村民自治权、基层政权）和研究报告（乡村冲突、两委矛盾、权力失范、司法评析和立法建议）三部分内容。其中，序言部分是对研究思路、材料来源、研究方法、成果结构的概括。论文部分是对村民自治权和基层政权两个概念的法学分析和概括总结，共同构成课题研究的理论基础。研究报告部分中的乡村冲突和两委矛盾是分别对两类关系的现状、存在问题、原因及对策进行的分析；权力失范和司法评析是运用个案或案例群对前述分析的佐证和深入；立法建议是从立法角度提出的根本对策。论文和研究报告两部分内容

紧密联系，相辅相成，既可分为两块，又可统为一体。因而，研究成果采用了统一编章的体例。

序言部分。从村民自治制度理论研究的发展轨迹角度概括出本课题研究的立意和研究思路。同时，对课题研究范围的适当拓展、材料来源、研究方法和成果结构作出说明。

第一章，村民自治权。首次从法学角度对村民自治和村民自治权进行了系统深入的分析。科学界定了村民自治的内涵、外延，系统分析了村民自治与国家治理、民主法治的关系及其经济背景；科学界定了村民自治权的内涵、外延、内容、主体及范围。为课题研究奠定了坚实的理论基础。

第二章，基层政权。运用国家政权理论高度概括了国家政权体制的本质及我国政权体制的层级结构；简略论述了我国历史上的乡村控制体系及其特点；重点论述了我国现行乡镇基层政权体制的建立、设置、特点及存在问题。该部分也成为课题研究的理论基础。

第三章，乡村冲突。通过对基层政权分别对村民自治权四项权能的非法限制与干预现状的调查分析，概括出权利主体之间利益上的分野、法律制度上的缺陷和权力体制上的不成熟是导致两权矛盾的主要根源和深层原因，进而提出旨在调整 and 限制基层政权的一系列措施。

第四章，两委矛盾。在对村民自治权与基层党的领导权关系处理经验进行总结的基础上，提出了处理该关系时存在的法律故障，并对之进行全面的原因分析，提出正确处理两委关系的对策。

第五章，权力失范。通过驻村工作对豫西山区 L 村长达一年的观察，和参与该村村民自治制度建设、协调乡村关系和两委关系的亲身体验，总结出在村庄党的一元化领导下村级组织权力结构及其运作的特点和在压力型体制下基层政权的无奈与扩张的现状，揭示出权力失范对村民自治制度建设的破坏作用，同时也充分说明建立完善的村民自治法律体系和制定《村民自治法》的必要性。

第六章，司法评析。通过对五个有关基层政权非法干预村民自治权的行政诉讼案件的分析，探讨基层政权干预村民自治权的法律问题，评析我国司法审查制度对村民自治权保护方面的不足和存在的问题。

第七章，立法建议。通过前述分析和对有关村民自治的法律缺陷的考量，提出建立和完善村民自治法律体系的立法建议和设想，并首次对《村民自治法》的立法问题进行了系统深入的分析和论证。

### （三）本研究成果的重要观点

1、对村民自治制度建设实践和理论研究作出基本判断：村民自治制度建设步

入体制性困境和艰难发展阶段，需要体制上的创新；村民自治理论研究逐步深入，涉及到政权体制问题，有待理论上的突破。

2、首次从法学角度系统分析了村民自治和村民自治权的内涵和外延并作出科学定义。认为村民自治有两层含义：从制度层面看，村民自治是宪法、法律确认的农村社区村民有依法办理自己事情的权利和自由的法律制度，并以此确认了村民自治权；从行为层面看，村民自治是法定村法定范围内的村民民主行使村民自治权的法律行为。村民自治不同于行业自治、组织自治、地区政权自治和居民自治；它是社会和国家适度分离与互动的体现，与民主和法治有天然的联系；它是村民自治权的直接行使、间接行使和委托行使的结合，并有着相应的经济根源。而村民自治权则是法律确认的法定村村民享有的以民主方式自我决定和处理村庄公共事务和公益事业的一种基层自治民主权利。它包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四项权利内容，其中民主决策权是核心，民主选举权和民主管理权是重要内容，民主监督权是保障。村民自治的本质决定了村民自治权的一般主体应是村民，而村民代表是设立村民代表会议情况下村民自治权的特殊主体，村民委员会不是村民自治权主体，而是经村民选举和委托的村民自治权的代理主体。村民自治权的行使范围以法定村范围内的自治事务为限，不得超越。

3、认为村民自治制度建设中的突出问题已由过去解决民主机制建设问题，转向解决乡村关系和两委关系的政治体制改革问题。

4、对目前村民自治制度建设发展现状作出基本判断：即基层政权的无奈与扩张、村庄党组织领导权的独断与越界同村民自治权的受损与抗争同时并存，三权之间存在的乡村冲突和两委矛盾不可避免、愈演愈烈，还将长期存在。

5、造成这种状况的原因在于制度资源的缺失，在于权力失范和两类关系失调。解决的途径在于建立和完善村民自治法律体系，尽快制定《村民自治法》，用法律制度规范三权边界，协调两类关系。

#### （四）本研究成果的对策与建议

除了分别针对乡村冲突和两委矛盾提出相应的对策和措施外，认为从体制角度解决村民自治权与基层政权之间的冲突和矛盾，调适乡村关系和两委关系的根本性措施在于建立完善的村民自治法律体系。权利和权利的保护与制约问题本质上是法律问题，法律问题就必然要用法律规范的方法来解决。而现行的有关法律规范不能适应村民自治实践发展的需要，特别是《村民委员会组织法》存在诸多问题。因而，制定更为详尽的旨在有效制约基层政权和党的领导权，保护村民自治权，严格规范乡村关系和两委关系的《村民自治法》势在必行。因此，提出建立和完善以《村民自治法》为统领，以《村民委员会选举法》、《村民委员会组织

法》、《村务财务公开制度》等为主干的完整统一的村民自治法律体系的立法建议和设想。并首次对《村民自治法》的地位、立法可行性及立法目的、立法依据、基本原则（包括处理乡村关系、两委关系的原则）、基本制度、村民的自治民主权利和义务、村民自治组织及其组织和活动原则等基本内容进行了系统深入的分析和论证，为《村民自治法》的立法研究提供理论基础，同时这也是从根本上解决村民自治权与基层政权关系的有效途径。

## 二、研究成果的学术价值、实践意义和社会影响

### （一）学术价值

本课题的研究是在农村村民自治制度建设走向深入并步入艰难的体制性困境和村民自治理论研究由表面逐步转向深层、由自治机制建立转向政治体制变革的激烈讨论过程和背景下展开的。在此过程中，政治学、社会学的研究一直占居领先地位，而从法学角度的研究只是零星的和不完整的。权利和权利的保护与制约问题本质上是法律问题，法律问题没能运用法学方法分析和解决不能不说是理论研究上的严重缺憾。本课题研究适应村民自治实践的需要，通过调查，及时对村民自治和村民自治权、村民自治权与基层政权的关系、村民自治权与基层党组织的领导权关系进行法理学分析，填补理论研究在这一研究领域上的空白，对村民自治理论的完善和发展具有重大的理论意义和学术价值。同时，也能进一步拓宽国家政权建设理论的研究领域，丰富政权建设理论的内容。

### （二）实践意义

通过对三个权利（村民自治权、基层政权和基层党组织的领导权）两类关系（乡村关系和两委关系）的田园调查和理论分析，对目前的村民自治制度建设现状作出基本判断，即基层政权的无奈与扩张、村庄党组织领导权的独断与越界同村民自治权的受损与抗争同时并存，三权之间存在的乡村矛盾和两委矛盾不可避免、愈演愈烈。造成这种状况的原因在于制度资源的缺失，在于权力失范和两类关系失调。解决的途径在于建立和完善村民自治法律体系，尽快制定《村民自治法》，用法律制度规范三权边界，协调两类关系。本研究成果不仅提出了立法建议，而且找到了村民自治制度建设走出困境的可能的途径，对于指导村民自治实践，正确解决乡村冲突和两委矛盾，为村民自治提供良好的社会环境，建立和谐统一的农村基层政权体制，推进以村民自治为内容的农村基层民主政治建设和农村社会主义政治文明建设，具有重大实践意义和应用价值。

### （三）社会影响

在本课题研究过程中，课题组主要成员应邀参加了民政部和卡特中心于 2001 年 9 月在北京举办的“村民自治与中国农村社会发展国际学术研讨会”，张广修和张景峰分别发表了《村民自治权与基层国家权力的冲突与整合》（即研究成果的第三章）和《处理村民自治权与基层党的领导权关系实务现状探析》（即研究成果的第四章）；还应邀参加了华中师范大学中国农村问题研究中心于 2002 年 10 月在武汉举办的“公共财政与乡村治理学术研讨会”，张广修和张景峰分别发表了《权力失范 基层政权的无奈与村民自治权的抗争》（即研究成果的第五章）和《乡镇政权干预村民自治及其司法审查评析》（即研究成果的第六章），均引起与会专家学者的关注和热烈讨论，其中的主要观点和对策建议分别被收入两个研讨会的会议综述，论文全文被收入两个研讨会的论文集。另外张广修的《村民自治权与基层政权关系问题初探》在《郑州大学学报》2000 年增刊发表；张景峰的《村民自治的法哲学分析》在《中国农村观察》2002 年第六期发表。本课题的这些阶段性成果在村民自治制度建设实践中，特别是在村民自治理论研究领域都产生了广泛的社会影响。

|        |                                               |
|--------|-----------------------------------------------|
| 项目批准号  | 00CFX002                                      |
| 项目名称   | 法治建设中村民自治权与基层政权关系问题研究                         |
| 最终成果名称 | 同项目名称                                         |
| 出版事宜   | 本课题研究成果经进一步修改后，计划于 2003 年以专著形式出版，具体出版时间和出版社待定 |
| 项目负责人  | 张广修                                           |

2002 年 12 月 20 日

# 目 录

|         |   |
|---------|---|
| 序言····· | 1 |
|---------|---|

## 第一部分 论文

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第一章 村民自治权 村民自治与村民自治权的法学分析····· | 5  |
| 一、村民自治及其法哲学分析·····             | 5  |
| 二、村民自治权的法学分析·····              | 19 |
| 第二章 基层政权 国家基层政权的设置及特点·····     | 31 |
| 一、国家政权体制·····                  | 31 |
| 二、国家基层政权沿革·····                | 32 |
| 三、现行基层政权体制及其特点·····            | 39 |

## 第二部分 研究报告

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 第三章 乡村冲突 村民自治权与基层政权的冲突与整合·····             | 47 |
| 一、村民自治权与基层政权之间的冲突·····                     | 47 |
| 二、村民自治权与基层政权冲突的深层原因分析·····                 | 53 |
| 三、村民自治权与基层政权之间的权力调整·····                   | 55 |
| 第四章 两委矛盾 村民自治权与基层党的领导权的调适·····             | 57 |
| 一、处理村民自治权与基层党的领导权关系的经验·····                | 57 |
| 二、处理村民自治权与基层党的领导权关系中的法律故障·····             | 59 |
| 三、处理村民自治权与基层党的领导权关系法律故障的<br>原因分析与对策探讨····· | 62 |
| 四、协调村民自治权与基层党的领导权关系方法展望·····               | 68 |

第五章 权力失范 基层政权的无奈与村民自治权的抗争.....70

——以豫西山区 L 村为例

一、案例村的基本情况.....70

二、一元化领导：村级组织权力结构及运作.....73

三、压力型体制：基层政权的无奈与扩张.....76

四、相关思考.....79

第六章 司法评析 基层政权干预村民自治及其司法审查评析.....81

一、几个典型案例.....81

二、基层政权干预村民自治的法律问题探讨.....86

三、基层政权干预村民自治的司法审查评析.....91

第七章 立法建议 建立完善的村民自治法律体系.....96

一、确立《村民自治法》的村民自治基本法地位.....98

二、《村民自治法》立法可行性.....98

三、《村民自治法》应有内容设计.....99

附：参考文献.....111

## 序 言

村民自治制度从农民创造到国家制度性安排与推广，至今已有 20 余年的历史。随着村民自治制度的推行，村民自治制度的研究也走向深入。表现在：第一，研究队伍逐渐壮大。由 10 年前的 9 个人研究发展到目前的近百人研究，并逐步形成了以华中师范大学“中国农村问题研究中心”为核心的研究组织。第二，研究的学科领域逐渐扩大。由原来的就事论事发展到从政治学、社会学、法学、财政学、制度经济学等不同角度系统研究。第三，研究的问题逐渐深入。由原来集中研究村民自治制度的重要内容——村民委员会选举制度，发展到研究村民自治制度的整个内容——四个民主；由对四个民主的内容研究发展到对四个民主制度及其之间协调统一关系的研究，再发展到乡村关系和两委关系的研究；由制度研究发展到立法研究。第四，研究方法逐渐多样化。由实践性研究发展到理论性研究；由以个案研究为重点发展到个案研究、专题研究和综合研究并重；由单纯对中国农村治理问题研究发展到中外基层治理制度对比分析研究。第五，研究成果逐渐丰富。十余年来出版多部理论专著，发表大量相关论文，多次召开大型理论研讨会，民政部基层政权和社区建设司、中国农村问题研究中心等政府部门和农村问题研究机构还组建了多个专题网站。村民自治制度研究成果逐步成为国家制定农村政策、农村立法的重要参考依据，为我国农村政治体制改革、农村经济发展和三农问题的解决作出了重大贡献。这些研究成果使村民自治制度的研究逐步成为一门显学，不断吸引有志于此的大批不同专业学者加入研究行列，使村民自治学从社会学、政治学的边缘逐步分离出来成为一门独立的新兴学科。

随着对村民自治制度内容——民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度及民主监督制度研究的深入，学者发现该领域的研究似乎也走入困境：立法的逐步完善、制度的趋向完备、政府的极力推行，都没能使村民自治制度建设取得理想的或者说制度安排所预期的效果。原因何在？除制度设计本身存在使其不能落实的原因外，制度运行环境的恶化也是其难于实现的重要原因。由此引起学者的关注与思考，逐步把目光从“四个民主”制度本身的研究转移并集中到乡村关系和两委关系的处理上。传统的观点认为，村民自治制度难于推行的主要障碍是基层政权与农村基层党组织对村民自治的非法干预与控制。但随着对乡村关系和两委关系研究的深入，逐步发现村民自治制度难于运行的原因并非全在于此，基层政权与农村党的基层组织也有自己不得已的难处与苦衷：一方面，压力型体制下基层政府所面临的政治、经济、社会发展压力日重，为保证对农村社会的动员和

从农村吸取必要资源，不得不对村庄进行强力干预和控制，造成基层政权对村民自治权的侵犯，形成日趋紧张的乡村关系；另一方面，农村基层党组织的构成机制决定了其权力来源于基层政权的核心——乡镇党委，在其必须对上级党委负责的权力逻辑支配下，就必须服从基层政权的需要，基层政权所承受的压力也由此传导到农村，造成农村基层党组织的领导权对村民自治权的挤压，形成与权力来源于村民的村民委员会之间的紧张关系。乡村关系与两委关系的紧张使村民自治制度建设不可避免地走入政治体制性矛盾的困境。

政治体制性矛盾的激化必然导致社会的动荡，这是任何当政者不愿看到的结果。若不积极进行政治体制改革，其结果必然是改朝换代（这并非是危言耸听，中国历史提供了太多的前车之鉴），这更是当政者不愿看到的结果。随着社会文明的进步，民主和法治成为历史的潮流，为政治体制改革提供了可能的氛围和途径。因而，愿不愿真正实行民主与法治成为当政者面临的严酷选择。共产党自诞生之日起就高举民主大旗并藉此夺取了政权，依法治国方略的提出也表明其反对人治的决心，实行民主与法治的指导思想与理论基础雄厚，但能否真正落实就成为问题的关键所在。从农村村民自治制度建设实践来看，并不乐观，假民主与假法治盛行，成为一些地区村民自治制度走入困境的主要原因。

乡村关系与两委关系作为集中反映农村问题的舞台，之所以处于矛盾与冲突的浪尖和杂乱无序的状态，可以说正是由于缺乏科学合理的法律和制度对各方权力及其之间关系的规范。法律通过其以权利（权力）、义务（责任）为内容的法律规范来确定社会关系主体各方的权利和义务（权责），从而来调整社会关系，使社会关系的各方主体必须依法行使法律权利并履行法律义务；同时还通过对不同主体的不同权利（权力）、义务（责任）规定来平衡各方在其所处社会关系中的权利或权力。权利、义务（权责）是法律的灵魂，不同主体之间权利（权力）的平衡是法律的基本功能，也是民主政治和政治文明的基本要求。用法律的眼光来研究乡村关系、两委关系及乡村治理，关键就是如何用法律来规范和制约基层政权及其在村庄的延伸——村庄基层党组织的领导权，用法律来保护村民自治权，同时还要用法律来平衡基层政权与村民自治权之间、村庄基层党组织的领导权与村民自治权之间的关系。尽管它们之间的关系属于一种政治关系，尽管在目前中国的大环境下法律的作用还非常有限，但民主的政治总要走向法治，法治的作用总要不可避免地替代专制而发挥出来。因而，三权及其之间的两类关系的平衡还得靠法治。虽然法治不是万能的，但离开法治则必然走向专制。

依照《村民委员会组织法》的规定，乡村之间为指导与协助关系，两委之间为领导与被领导关系，而且还强调乡镇政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”，党支部应“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”。可见，基层政权组织对村庄应是指导、支持和帮助而不是横加干预或命令；党的领导应体现为支持和保障而非控制或越俎代庖。虽然这种规定过于原则，但立法精神还是非常明确的。它原则性地界定了基层政权、村庄基层党组织的领导权与村民自治权之间的权力边界。但在现实中，基层政权及其借助于其在村庄的代理人村党支部书记对村民自治权进行的强力控制，形成乡村之间及两委之间的对抗。因此，乡村之间及两委之间的对抗反映着基层政权对村民自治权的侵害，异化为基层政权代言人的村委会与党支部的联合对村民自治权的侵犯反映着国家对村庄的挤压，而非村庄的自治。

当然，法律仅对乡村关系和两委关系的原则规定是不够的。法律的原则性规定对于村民自治的起步阶段是适宜的。这时自治刚刚起步，各种关系正在建立和适应过程中，旧体制的惯性作用仍起着巨大作用，实践对立法还没有也不可能提出更高的要求，原则规定的灵活性便于解决现实问题。但到了村民自治的发展和完善阶段，随着实践的深入，各种社会关系的复杂化，问题和矛盾会不断出现，法律的原则性规定对于它所调整的复杂化了的社会关系来说，便显得灵活性有余而可操作性不足，基层政府的指导权、村庄基层党组织的领导权与村民自治权三权之间的边界显得模糊不清。法律规范资源的缺乏是导致乡村治理走入困境的主要原因之一。权力的失范，致使基层政权的无奈与扩张、村庄基层党组织领导权的独断与越界同村民自治权的受损与抗争同时并存；三权之间形成的乡村关系和两委关系的矛盾与冲突就不可避免，且无时不在，愈演愈烈。

因此，乡村治理走出困境的可能的途径在于制定更为详尽的旨在有效制约基层政权和基层党组织的领导权，保护村民自治权，严格规范乡村关系和两委关系的《村民自治法》。以法律明确划分三权边界，规范两类关系，既是必要的，也是可能的。对于完善村民自治制度，促进村民自治的健康发展，走出乡村治理困境，也许不失为一剂良药。

基于上述对乡村治理现状的解读，我们认为法制建设中的村民自治权与基层政权关系问题，不能单纯地认为是乡镇政府对村民自治权的非法干预问题。两年来的跟踪调研和深入分析充分显示了其复杂性：一方面，基层政权对村民自治权的非法干预虽是普遍现象，但它确有其不得已的难处和苦衷；另一方面，根据农村实际，对基层政权应作广义理解，它并非仅指乡镇政府的行政权，还包括了基层党组织的领导权（即乡镇党委的领导权及其在村庄的延伸——村庄基层党组织的领导权），而且基层党组织的领导权还往往起着决定性作用。因此，在研究村民自治权与基层政权之间的关系时，必然要涉及到我国现行政权体制的压力型特点，涉及到村民自治权与基层党组织的领导权之间的关系。既要研究基层政权对村民自治权的侵害，又要附带研究基层政权的无奈与苦衷；既要研究乡镇政府对村民

自治权的非法干预，也要附带研究基层党组织对村民自治权的挤压；既要研究乡村关系，也要附带研究两委关系。从而能够更为客观全面地解读新时期村民自治权与基层政权之间复杂关系的现状和问题，为寻求可行的对策奠定坚实的实践基础。

本课题研究的材料来源于实证调查、媒体资料、乡村治理领域里学者的研究成果及相关的理论分析。实证调查方面，除合理使用 1998 年国家社科规划项目《农村社区法治建设中的村规民约问题研究》对 6 省 10 市农村现状的直接调查资料外，课题组对河南、广西、海南的调查资料，特别是项目负责人张广修参加“三个代表”驻村工作队驻村工作一年时间的观察、体验和获得的实证资料为课题研究提供了大量第一手资料和基本依据。对报刊电视等传统媒体及网络等信息渠道的相关资料的关注与搜索，为课题研究提供了更为广域的旁证资料。近年来，乡村治理领域里学者的研究可谓百花齐放，硕果累累；同时，各种层次的理论研讨会此起彼伏，课题组主要成员积极参加，如我们应邀参加了国家民政部和卡特中心于 2001 年 9 月在北京举办的“村民自治与中国农村社会发展国际学术研讨会”，以及华中师范大学中国农村问题研究中心于 2002 年 10 月在武汉举办的“公共财政与乡村治理学术研讨会”，同与会的中外学者广泛交流，为课题研究提供了可资借鉴的理论和研究方法。

在研究方法上，我们采用理论与实践相结合、个案分析与整体研究相结合及实证分析的方法，对课题材料进行不同视角的分析，并运用法学原理进行理论研究，提出尽快制定《村民自治法》，健全村民自治法律制度，完善村民自治法律体系，规范村民自治关系各方主体的权利界限，促进农村政治体制适时改革，推动村民自治制度健康发展，建设农村社会主义政治文明，为实现党的十六大提出的“全面建设小康社会”政治目标营造良好的政治体制环境的建议和设想，以期有益于解决目前乡村治理中存在的问题，为正确处理村民自治权与基层政权之间的关系做出应有的努力。

在结构上，本课题的内容分为两部分：第一部分以论文形式表现，包括“村民自治权”和“基层政权”两章，是对村民自治和村民自治权的法理学分析和对基层政权的概括总结，为课题研究提供理论基础。第二部分以研究报告形式表现，包括“乡村冲突”、“两委矛盾”、“权力失范”、“司法评析”和“立法建议”五章，其中，乡村冲突和两委矛盾是对两类关系的现状、存在问题、原因及对策进行的分析；权力失范和司法评析是运用个案或案例群对前述分析的佐证和深入；立法建议是从立法角度提出的根本对策。论文和研究报告两部分内容紧密联系，相辅相成，既可分为两块，又可统为一体。因而，研究成果采用了统一编章的体例。

# 第一部分 论文

## 第一章 村民自治权

### 村民自治与村民自治权的法学分析

村民自治权寓于村民自治的实践之中。不明白村民自治，就难于理解村民自治权，弄不清楚村民自治权，也难于研究村民自治权的运行机制及其与基层政权之间的关系问题。在认识、探讨村民自治权以前，明确村民自治是非常必要的。同时，法律是现代社会生活须臾不可或缺的行为规范，一切权利的存在都必须有其法律依据和前提，村民自治权也来源于法律的规定。认识和探讨村民自治权也离不开法学分析的方法。鉴于目前学界在研究村民自治问题时还主要局限于政治学、社会学等领域，而从法学视角运用法学方法对村民自治问题进行分析还比较薄弱和有限，不足以满足研究村民自治权的需要，实际上滞碍了人们对村民自治相关问题的研究。因此，我们试图从法学角度、运用法学方法对村民自治进行分析，以期能够为认识和研究村民自治权问题建构一个法学视角平台。

#### 一、村民自治及其法哲学分析

##### （一）村民自治的本质与特点

村民自治是农村改革开放中确立的有别于建国后传统农村基层治理体制的制度性安排，并有明确的法律依据。但是，在我国法律中没有以村民自治名义命名的法律，其原则体现于宪法之中，其基本制度体现于《村民委员会组织法》之中。在《村民委员会组织法》中，有多条条文涉及到了“村民自治”的概念。由于该法主要是以村民委员会这一村民自治组织为规范对象的组织法，因此，也仅仅是从村民委员会的性质和民主治理的角度对村民自治进行的界定，而对于到底什么是村民自治却没有明示。这种缺失是由这部法律“组织法”的性质决定的。然而，这种缺失正是造成村民自治制度、《村民委员会组织法》理解上的分歧和障碍的原因之一，同时也不利于学理研究的深化。因此，正确分析、探讨村民自治的概念

具有理论基础性意义。

### 1、村民自治概念的历史发展

据考证，村民自治一词在 1920 年代就有学者开始使用，甚至在 1920 年代末——1930 年代初，还是一个比较流行的词汇。<sup>[1]</sup> 不过，我们这里所研究的村民自治概念，主要是针对大陆现行村民自治制度下的村民自治进行研究的。

关于村民自治的定义，人们多根据宪法、法律规定进行阐释。1982 年《宪法》第 111 条规定：“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。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”但这一规定是非常原则的，只是对村民委员会的性质定了性。具体制度是有其他法律规定的。当然，这些法律的规定对于界定村民自治会有更直接的启发意义。事实上，不少人对村民自治的界定也证明了这一点。

与村民委员会组织法的立法发展相对应，对村民自治的定义大致可以划分为两个阶段。

1) 《村民委员会组织法（试行）》试行阶段。《村民委员会组织法（试行）》第 1 条规定：“为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展，根据《中华人民共和国宪法》的有关规定，制定本法。”第 2 条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”在《村民委员会组织法（试行）》试行阶段，将宪法和试行法的这两条结合起来，衍生出了对村民自治的不同定义。比如，“中国农村村民自治是农村基层人民群众自治，即村民通过自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务，实现村民的自我管理、自我教育 and 自我服务。”<sup>[2]</sup> 又如“村民自治的涵义是：一个或几个自然村的村民，自己组织起来，在基层人民政府的指导下，依照国家的法律、法规，进行自我管理、自我教育 and 自我服务，即由村民群众依法办理群众自己的事情”<sup>[3]</sup> 等。这类定义多是政治学学者从政治学角度，结合法律规范所下的定义。这两个定义即是如此，对于四个民主的问题没有提及。从法学角度对村民自治尽心定义还比较少见。

2) 《村民委员会组织法》施行阶段。《村民委员会组织法》第 1 条规定：“为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。”第 2 条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。（第 1 款）村民委员会办理本村的

公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。(第2款)”在《村民委员会组织法》施行阶段，将宪法和施行法的这两条结合起来，衍生出了村民自治的新定义。比如，“村民自治的含义，就是自我管理、自我教育、自我服务。自治的方式就是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。自治的主体是广大村民，而不是只占村民少数的村民委员会成员。”[4]又如“村民自治就是农村特定社区的全体村民，根据国家法律法规的授权，依照民主的方式建立自治机关，确定行为规范，办理本社区内的公共事务和公益事业。村民自治应当包括如下要素：自治的法律依据、自治体、自治机关、自治权和自治行为规范。”[5]等界定和解释，赋予了村民自治丰富的内涵。《村民委员会组织法》施行后，法学界的学者积极参与到村民自治的研究格局中，这些定义反映出法学界对村民自治定义的关注，也反映出法学界对村民自治定义研究的进展。

## 2、村民自治内涵的法学分析

关于村民自治的概念，除前述的直接定义之外，有学者认为，村民自治是一个涉及经济、政治、文化和社会生活诸方面的多层次、多维度的综合性概念，是自治理念性概念，是基层制度概念，是治理模式概念，是活动方式概念。[6]并对村民自治的概念作了深刻、具体的分析。我们认为，结合现行法规范，从法学视角来看，村民自治实际上包含两种含义：其一，它是一种法律制度；其二，它是一种法律行为。

1) 从制度层面来说，村民自治是宪法、法律确认的农村社区村民有依法办理自己事情的权利和自由的法律制度，并以此确认了村民自治权。这一定义包含了以下几层含义：(1) 村民自治属于基层民主的一种类型，既是基层的民主，又是民主的基础。基层民主是实现基层社会成员民主权利的民主，不是国家层次的民主。村民自治就是农村基层群众实现民主权利的民主治理形式。其本身的发展又是社会主义民主的基础，是社会主义民主的重要组成部分。因而“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。”[7] (2) 村民自治属于基层自治的一种类型。基层自治是基层社区居民自主办理社区内部事务的国家、社会治理模式。针对不同的基层实际，基层自治具体表现会有所不同。基层自治是社会自治的一部分。村民自治主要是农村村庄层次（包括村民小组在内）的基层自治。与其他类型的基层自治相比，有其自己的特点。村民自治与其他基层自治一起，成为人民主权的最直接体现。所谓自主办理，就是村民自我管理、自我教育、自我服务、自我约束、自我发展。村民自治形成的是村庄的自主治理，排除了村庄非自主治理形式的“他治”、“官治”或“党治”。(3) 村民自治是法律所确认的基层自治制度。“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制