

村民自治

纵横谈

CUN MIN ZI ZHI ZONG HENG TAN

佟宝贵◎编著

 中国社会科学出版社

村民自治

纵横谈

何卓群著

中国社会科学出版社



村民自治纵横谈

佟宝贵 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治纵横谈/佟宝贵编著. —北京:中国社会出版社,
2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2541 - 3

I. 村... II. 佟... III. 农村—群众自治—研究—
中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 016684 号

书 名:村民自治纵横谈

编 著:佟宝贵

责任编辑:佟卫东

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:(010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部:(010)66060275 电传:(010)66051713

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:北京市优美印刷有限责任公司

开 本:140mm × 203mm 1/32

印 张:3. 875

字 数:76 千字

版 次:2009 年 3 月第 1 版

印 次:2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价:7. 00 元

目 录

村民自治是深化农村改革的必然产物	1
新颁布的村民委员会组织法是怎样形成的	15
村民委员会组织法比试行法增加的新内容	19
析论村民委员会在村民自治中的“三个法定关系”	27
村民代表会是实现村民直接民主的桥梁	42
正确执法是推进村民自治的前提	50
依法行政是搞好村民自治的保证	59
村民自治要在“四个民主”上下工夫	62
依法全面推进村民自治	
——记全国村民自治工作经验交流会	70
当代农民更需要民主	
——《中国经济时报》记者的专访	75
村民自治显示出强大生命力	83
总结经验保障执法	88

村民自治前进路上喜中有忧

——村民委员会组织法执法检查巡礼 98

村民自治任重道远 110

目 录

1	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
21	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
91	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
51	 “三个代表”重要思想与农村基层干部培训工程
54	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
62	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
62	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
20	 “三个代表”重要思想与农村基层干部培训工程
	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
67	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
75	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
88	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划
88	 浙江省农村基层干部培训工程实施计划

村民自治是深化农村 改革的必然产物

在我国农村为什么要实行村民自治，这是深入贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法》中一个不可回避的问题。村民委员会组织法的核心内容，就是要在农村设立村委会，实行村民自治。如果不了解和掌握立法的这一根本宗旨，就无法自觉地贯彻落实村民委员会组织法。试行的村民委员会组织法自公布之日起，到目前虽已有 10 多年的时间，但对在我国要不要搞村民自治，始终是一个有争议的问题。因此，无论是研究农村基层政权建设的理论工作者，还是在农村基层政权建设第一线的实际工作者，都应该将村民自治这种具有中国特色的基层民主政治制度，从理论和实践的结合上搞清楚。这是全面落实村民委员会组织法的需要，是推进我国社会主义民主法制建设的需要，是搞好我国新时期农村基层政权建设的需要，是贯彻党中央关于“依法治国”方略的需要，也是实现“民主建村”和“依法治村”的需要。

要认清在我国为什么实行村民自治，首先要搞清什么是村民自治，村民自治与以往的做法有哪些显著区别。人们对村民自治的理解，在认识上至今也不尽相同。有的把村民自治同民族区域自治混同起来，认为村民自治是缩小了的区域自治；有的把村民自治同自由化混淆起来，误认为实行村民自治，就是“村民自己说了算，村民想干啥就干啥，想怎么办就怎么办，党组织和政府就都不要干涉”。这显然是对村民自治的曲解，村民自治是有其特定法律含义的，任何人都不得作违背法律的解释。村民自治的法律含义，在村民委员会组织法中作了明确规定。该法第二条将村民自治归纳为“三个自我”和“四个民主”，即“村民委员会是自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。我们对村民自治的理解，必须同法律所赋予的含义保持一致。

村民自治的重要特点是还权于民。它不同于新中国成立初期的村公所和村政府，不同于合作化时期的初级社和高级社，也不同于人民公社时期的生产队和生产大队，改变了过去那种依靠行政命令和长官意志办事的习惯做法，采取民主选举村委会、民主决策村中大事、民主管理日常村务、民主监督村委会工作的民主方式。这是一种与农村新的经济体制相适应的崭新做法，充分体现了村民当家做主的原则。村民自治已得到广大村民的欢迎，展示了强大生命力，这是人类社会发展史上的一大进步。

要搞清为什么在中国实行村民自治，只是凭法律条文来解

释，是远远不够的，只有从它的产生、发展和完善的过程中，才能真正领悟到它的重要现实意义和深远历史意义。认真研究和探讨具有中国特色的基层民主政治制度，揭示在我国实行村民自治的客观规律，才能增强全面贯彻落实村民委员会组织法的自觉性，加快依法治村的步伐，推动村民自治健康有序地向前发展。

一、实行村民自治是深化农村改革的产物

我们如果离开改革的大形势，孤立地看村民自治，就难以掌握它的真谛。如果我们站在改革的大潮上，运用马克思主义唯物辩证法加以分析，就会发现 20 世纪 80 年代在我国实行村民自治有其必然性。

农村经济体制改革促进了农村政治体制改革。我国的改革是先从经济体制改革开始的，而经济体制改革又是从农村开始的。农村的改革又是从实行家庭承包经营责任制开始的。改革的核心是改变干好干坏一个样，变责权利分离为责权利统一。农村实行家庭承包经营责任制以后，发生了三个显著变化：一是农民的经营方式变化了，由过去的集体经营，变为各家各户的分散经营；二是分配方式变化了，由过去的集体统一分配，变为以自主经营收入为主；三是完成国家任务的方式改变了，由过去的集体统筹，变为分散到各户分担。在农村完成经济体制改革后，广大农民随着在经营、管理和分配诸方面自主权的扩大，迫切要求进行农村政治体制改革，扩大政治方面的自主

权，建立与新经济体制相适应的民主政治制度，开辟多种参政议政的民主渠道，最大限度发挥主人翁作用，充分调动生产积极性，推动农村经济和政治的同步发展。农村撤社建乡是政治体制改革的重要组织保障，再用原来生产队敲钟的方式组织生产不行了，村干部再靠传统的领导方式不灵了，变革农村管理形式的时机日臻成熟，农村形势的这种飞速变化，是不以人们主观意志为转移的，而是由社会发展客观规律所决定的，在农村经济体制发生深刻变革后，如果仍固守旧的政治体制，就必然会影响到社会生产力的发展。农村经济和政治体制的改革，为村委会在我国的产生，为在农村实行村民自治，奠定了经济和政治两个方面的基础。

民主建设是政治体制改革的方向。社会主义不断向前发展，我国民主建设的水平就会不断提高，人民参政议政意识就会不断加强，人民当家做主的积极性就会得到充分发挥。农村经济体制的改革，扩大了农民在经济方面的自主权，极大地调动了农民的生产积极性；农村政治体制的改革，推动了我国农村基层民主政治建设的健康发展，让农民在村务管理中享有充分的民主权利，增强了主人翁的责任感。实行村民自治，由“干部要为民做主”变为“干部要让民做主”，实现干部和村民主仆关系的换位，使农民真正成为管理村务的主人，这既符合农村经济体制改革的要求，又符合农村政治体制改革的方向。这不是哪个人冥思苦想出来的，而是深化农村改革和推进我国社会主义民主建设的必然结果。

二、实行村民自治是我国农民自己的创造

在农村普遍撤社建乡，是我国深化农村改革的重要组织举措。在农村旧的建制被打破后，如何搞好村级组织建设，这是农村政治体制改革遇到的一个新课题。因为我们所从事的改革是前无古人的事业，没有现成的模式可以仿照，没有成功的经验加以借鉴，主要靠农民自己和广大农村基层建设工作者的大胆探索。

村民自治首创于广西。全国农村撤社建乡以后，建在行政村上的生产大队和建在自然村上的生产小队，也同时不存在了。在这改革的过渡时期，中央明确村里的经济发展，由村经济组织负责。但因许多地方村里没有经济组织，致使这些村的生产处于无人管的状态。由于农村基层组织的不健全，使改革后农民被调动起来的生产积极性，一时得不到充分发挥，村里各项生产的规划和组织、政府下达任务的按时完成，在不同程度上受到一定影响。在如何建设村级组织的探索实践中，广西的宜山和罗城两个县，在1980年冬首创了第一批村民委员会，在我国拉开了村民自治的序幕。从此，我们找到了由村民委员会组织农民自我管理、自我教育、自我服务和民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的“民主建村”和“依法治村”的新路子。广西为我国如何搞好农村政治体制改革，提供了新鲜的经验，作出了历史性的贡献。

广西的做法很快得到党和国家的重视。中央领导同志满怀

热情扶植这一新生事物，派有关方面组成联合调查组，深入村民自治发祥地宜山和罗城两县的农村，对村委会的设置范围、组织性质、职责任务、选举程序、会议制度和农民监督等诸方面进行了全面考察，写出专题调查报告。党中央对农民的这一创举，给予充分的肯定。1982年4月，中央将村民委员会写入了宪法修改草案。1982年12月，新宪法正式确定村民委员会是基层群众性自治组织。1987年11月24日，第六届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》试行草案。为了进一步完善村民自治制度，保证农村基层群众直接行使民主权利，九届全国人大常委会根据党的十五大和十五届三中全会精神，总结村民委员会组织法（试行）10年实践经验，针对存在的实际问题，经连续三次常委会审议，于1998年11月4日，第五次会议修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，这是我国农村基层民主政治建设的基本法律。从此，村民自治正式纳入了法制的轨道。

村民自治在我国农村普遍推广后，在国内产生了强烈反响。有的把实行村民自治，称作“我国民主政治建设的一项历史性工程”。有的称村民自治为“庄稼人的夙愿”。还有人形象地将村民自治比作农民当家做主的第三次飞跃。他们认为，第一次飞跃是新中国诞生，农民翻身得解放，从政治上成为国家的主人；第二次飞跃是土地改革，农民分得了土地，真正成为土地的主人；第三次飞跃是村委会的建立，在农村实行村民自治，由农民自我管理、自我教育、自我服务，使农民成为管理国家的主人。

我国实行村民自治在国外也引起了广泛的关注。美国《新闻周刊》记者吉布尼，在对我国的村民自治活动进行实地考察后，在报刊上发表了题为《OK！中国的村民自治》的文章。孟加拉国总理秘书凯米尔·斯迪克考察后说：“我发现中国村民自治确实开展得很好，已取得了实在的进展，它把希望和活力带给了农村。可以说，民主自治在中国农村是实实在在存在的事情，并不是什么神秘的故事。”印度社会科学研究所以所长乔治·马修来我国考察后，连续在本国发表文章，他这样写道：“中国村民自治之所以引起我们注意，是因为他们已下决心将权力交给农民，而又不忽视共产党的领导作用。这种具有中国特色的基层民主政治，将令整个世界震惊。”

我国的村民自治，来自于农民，又实践于农民，它最能反映村民的意愿。又最符合于中国农村的实际，有着坚实的基础，一定会在中国大地上，开放出民主建设的艳丽花朵。

三、村民自治的本质特征

村民自治不同于以往的基层政治制度，不仅名称不同，而且有着实质区别。村民自治有以下六种本质特征：

（一）还权于民

所谓“还权于民”就是变村官“为民做主”为“让民做主”。这两者虽然只有一字之差，但却发生了质的变化。

要处理好“为民做主”与“让民做主”的本质区别，在

村民自治活动中，要时刻牢记村民会议是村里最高权力的代表，村委会只是为村民服务的组织形式，不能把村民自治与村委会等同起来，村民享有民主权利，并不是村委会的权利。

（二）主仆换位

所谓主仆换位，就是变干部的主人地位，为仆人的地位，变村民的仆人地位，为主人的地位。村委会的成员不能再使用行政命令和长官意志，对村民进行领导，而是以公仆的身份在村民自治活动中，积极主动地搞好组织服务工作，村中事务要充分尊重多数村民的意见，村委会成员不能自作决定。目前，全国主仆位置颠倒的地方还不少，集中反映土地租让权的使用。

要真正实现主仆关系的换位，就要树立新的主仆观，彻底抛弃旧的主仆观，村委会成员要牢固树立公仆意识，不争权，不牟利，心甘情愿地为村民服务。

（三）直接民主

所谓直接民主，是对间接民主而言，是指事关全体村民利益的事情，应由全体村民参加的村民会议直接作出决定，不能由少数人代替村民作出决定；不能用任何形式的间接民主作出决定。比如，户代表会决定；村民组长会决定；村委会成员决定；未经授权又未经过直接民主程序村民代表会所作的决定，都是违反法律规定的，也都是违背村民自治原则的。

(四) 乡指导村

所谓乡指导村，是指乡与村关系发生的变化。村民自治以前，乡与村始终是领导关系，行政方面是隶属关系，村干部由乡政府或乡党委任命，村里行政任务由乡政府下达，管理方式实施行政命令。村民委员会组织法颁布后，改变了以往的领导关系，变为了指导关系。乡镇领导要适应这种关系的改变，不能用行政手段领导村委会，要学会运用党的政策和国家法律，来指导、支持和帮助村委会开展村民自治工作，不能穿新鞋走老路，民主政治建设更不能走回头路，否则我们就会犯历史性错误。

(五) 民主建村

所谓“民主建村”，是指村务民主，就是用民主方式，决定村中各项重大事务，改变过去“家有千口主事一人”的家长制作风。比如，村的长远规划，近期安排；以及办工厂、建学校、修公路等涉及村民切身利益的重大事项，都要充分发扬民主，取得多数村民同意后，方可进行实施。要让民主的意识和民主的观念，在全体村民中深深扎根。民主建设包括的实际内容很广泛，但主要的还是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四项内容，民主建村就是全面实施“四个民主”的过程。民主建村是农村基层民主政治的根本方向，也是村民自治中最核心的内容。

（六）依法治村

所谓“依法治村”，就是依靠法律的力量，来规范全体村民行为，也就是依照党的政策和国家的法律，结合本村的客观实际，制定出本村的《村民自治章程》和《村规民约》的过程，就是普法的过程，村民就会在这些活动中增强法制观念，增加执法和守法的自觉性。比如，计划生育、缴粮纳税、参军服役等项任务就好落实了。

在村民自治活动中，只要这六个方面做好了，其他的事情就会迎刃而解，村民委员会组织法就会全面深入得到贯彻落实。

四、村民自治的成功经验

村民委员会组织法经过了10年的试行，又经过了近10年正式实施，各地创造和总结出一些村民自治的成功经验。主要的有以下几个方面：

（一）由村民直接提名候选人的做法

被称作“海选”模式，已在全国很多省推广。“海选”模式最早在吉林省梨树县实行。这种选举模式，改变了以前由上届村委会提名，或由本村党支部提名，或由选举委员会提名，或由村民联名提名等形式，产生候选人的做法，而是在选举委员会反复宣传动员的基础上，由有选举权的村民投票产生候选

人，根据候选人的名额，按得票多少顺序确定候选人，以保证让广大村民真正信任的人，选进村委会成员之中。

（二）创造了多种民主决策形式

从全国总的情况看，主要有以下三种形式：

一是村民会议决策。这是村民自治中最基本的决策形式。依照法律规定，涉及村民利益的重大事项，村委会必须提交村民会议讨论决定。

二是村民代表会决策。在召开村民会议不便的村，经村民会议授权，由村民代表会代行决策，但注意代议形式必须建立在直接民主基础上。

三是探索民主决策的新形式。山东省日照市创造了“村民决策意见卡”，当决策方案征得 80% 以上村民同意后方可实施。

（三）用规章制度规范管理

全国多数县制定了配套的地方规章，绝大多数村制定了《村规民约》和《村民自治章程》，实行用法律法规管理，用制度管理，提高了村民管理村务的能力和水平。

（四）依法开展民主监督

从各地的做法主要有四种：

一是村委会定期向村民会议报告工作，广泛听取村民意见，自觉接受村民监督。