

重庆市2006年度社科项目

健全与完善

和谐社会视野中的

村民自治走向

邓斌 著

群众出版社

重庆市 2003 年度社科项目

健全与完善：和谐社会视野 中的村民自治走向

——以重庆市农村调查为例

邓 斌 著

群众出版社
2006 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

健全与完善:和谐社会视野中的村民自治走向/邓斌著.—北京:群众出版社,2006.9

ISBN 7-5014-3814-5

I.健… II.邓… 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(2006)第 107381 号

健全与完善:和谐社会视野中的村民自治走向

著 者:邓 斌

责任编辑:常玉兰

封面设计:王 芳

出版发行:群众出版社 电话:(010) 52173000 转

地 址:北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编:100078

网 址:www.qzCBS.com

信 箱:qzs@qzCBS.com

印 刷:北京市亚通印刷厂

开 本:850×1168 毫米 32 开本

字 数:280 千字

印 张:10.75

版 次:2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5014-3814-5/C·23

印 数:0001-1000 册

定 价:22.00 元

群众版图书,版权所有,侵权必究

群众版图书,印装错误随时退换

目 录

导论 村民自治是构建农村和谐社会的治本之策	(1)
一、村民自治的定位	(2)
二、村民自治的价值	(7)
三、和谐社会背景下村民自治遭遇的新问题	(16)
四、社会主义和谐社会：村民自治发展的支撑	(23)
五、村民自治研究方法	(29)
上篇 理论研究	
第一章 村民自治成长路径与中国政治体制改革的互动	(43)
一、村民自治范式的学理分析	(44)
二、村民自治兴起的动力机制	(46)
三、村民自治成长的路径	(49)
四、村民自治权的理论认识	(57)
五、村民自治的特征	(61)
六、村民自治制度对中国民主政治建设的影响	(69)
第二章 村民自治的社会基础	(77)
一、经济基础	(77)
二、政治基础	(84)

2 健全与完善：和谐社会视野中的村民自治走向

三、法律基础	(92)
第三章 村民自治的主要内容	(106)
一、民主选举	(106)
二、民主决策	(116)
三、民主管理	(120)
四、民主监督	(124)
第四章 村民自治面临的共同问题研究	(133)
(1) 一、村委会和党支部的关系	(133)
(2) 二、村委会和乡镇政府的关系	(147)
(3) 三、村委会和宗族、家族关系	(157)
第五章 健全和完善村民自治的着力点	(162)
(45) 一、村民自治权的再定位	(163)
(46) 二、明确村民自治组织的经济功能，为村民自治发展 提供制度性保障	(170)
三、重视市场经济和村民自治制度的相互配合 和相互促进	(173)
(48) 四、推进乡村治理体制现代化	(175)
(44) 五、完善村民自治发展机制，落实农民当家作主 的民主权利	(177)
(49) 六、建立更具实效的村务公开制度	(180)
(52) 七、注重文化教育，大力培育健康的村民自治观念	(183)
(51)	
(53)	
(57)	
下篇 实证调研	
第六章 重庆市村委会选举观察	(191)
(48) 一、村委会选举观察——以重庆市第六届村委会换届	

选举为例·····	(192)
二、重庆市实施《村委会组织法》情况调研——以石柱县为例·····	(201)
三、民主选举案例研究·····	(204)
四、民主选举视角下的乡村、两委、宗族与派性关系·····	(216)
第七章 重庆市深化村务公开民主管理研究·····	(225)
一、“两条线”协调发展新机制探索·····	(226)
二、大力推行“八步工作法”，全面落实农民群众的“六个权”·····	(229)
三、重庆市各区县的示范经验·····	(235)
第八章 开县“麻柳经验”：重庆市构建和谐社会的张本·····	(247)
一、基本县情·····	(250)
二、从“八步工作法”到“麻柳经验”·····	(251)
三、“麻柳经验”对构建社会主义和谐社会的启示·····	(264)
第九章 重庆市村民自治调查与思考·····	(268)
一、重庆市石柱县村民自治调查·····	(268)
二、重庆璧山县均田村选举观察·····	(276)
第十章 重庆市村民自治走向·····	(289)
一、“十五”期间重庆市村民自治建设的状况·····	(289)
二、重庆市村民自治存在的主要问题·····	(291)
三、“十一五”期间全面推进重庆市村民自治建设的设想·····	(292)
附录一 村民自治调查手记·····	(300)
附录二 重庆市村民自治现状调查问卷·····	(308)
附录三 重庆市石柱县村民自治调查问卷统计数据·····	(314)

附录四 重庆市第六届村民委员会换届选举	
工作统计表（一）	(317)
附录五 重庆市第六届村民委员会换届选举	
工作统计表（二）	(321)
主要参考文献	(325)
后记	(333)
(336) 索利村开展“双联双促”活动	一
表嘉面全，“双联双促”活动	二
(338) “四个六”群众自治	一
(338) 建设新农村	三
建设新农村：“双联双促”是平	章八第
(347) 本波村委会换届	一
(350) 建设新农村	一
(351) “双联双促”活动	二
(364) 建设新农村	三
(368) 建设新农村	章武第
(368) 建设新农村	一
(376) 建设新农村	二
(385) 建设新农村	章十第
(389) 建设新农村	一
(391) 建设新农村	二
建设新农村	三
(395) 建设新农村	一
(398) 建设新农村	二
(398) 建设新农村	三

本书是作者多年从事农村基层组织建设工作的经验总结，也是作者对农村基层组织建设理论研究的成果。本书共分五章，第一章为导论，第二章为村民自治的理论基础，第三章为村民自治的实践经验，第四章为村民自治的制度建设，第五章为村民自治的保障措施。

导论 村民自治是构建农村和谐社会的治本之策

构建农村和谐社会，是党的十六届四中全会提出的重要任务。构建农村和谐社会，是实现社会和谐、建设和谐社会，始终是人类孜孜以求的社会理想。两千多年前，中国的孔子曾提出过天下大同，构建和谐社会的设想，西方学者柏拉图也曾提出过建立理想国，构建和谐社会的主张。二百多年前，法国伟大的空想社会主义者傅立叶又提出了铲除资本主义“文明制度”，以和平方式建立和谐制度，构建和谐社会的基本主张。但是，由于当时并不具备构建和谐社会的基本条件，所以这些设想只是人们的一种空想，犹如海市蜃楼，可望而不可及。

构建和谐社会也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一种社会理想。十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。这一决定提出，“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力，不断提高发展社会主义民主政治的能力，继续完善包括村民委员会在内的基层群众性自治组织建设”^①。应当说，在中国发展的关键时期，构建和谐社会这一理念的提出，既顺应了民意，也符合社会经济健康发展的基本要求。同时，提出要把完善包括村民委员会在内的基层群众性自治组织作为扩大基层民主的重要

① 中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议公报

2 健全与完善：和谐社会视野中的村民自治走向

内容，反映了9亿农民的迫切要求，是实现最广大人民根本利益的重要举措。不仅抓住了构建和谐社会的关键，而且切中了当前农村基层组织管理中存在的种种问题的要害。因此，继续推进农村村民自治，完善相关制度，是构建农村和谐社会的治本之策。

一、村民自治的定位

改革开放以后，我国农村社会从“政社合一”的体制下解放出来，村民委员会最初是为填补人民公社瓦解以后留下的权力真空而建立的，但它与人民公社体制的不同在于，村委会不属于政权机构序列。这就使村民自治面临着一个问题：村民自治该如何定位？

（一）村民自治的民主定位

在国家还没有出现之前，人类社会是以一定地域范围内的社会共同体的形式，通过“自治”以实现共同生活的目的。当国家“从社会中产生但又居于社会之上”的时候，国家与社会就形成了二元对立，分别出现了国家管理的领域与社会自我管理的领域。从概念上看，“自治”一般是相对被治理来说的。自治一般可以分为地方自治、民族区域自治和社会自治等。地方自治是实行中央与地方分权的一种国家结构形式。其特征是强调地方政府对于本地区的一些事务享有权力，体现的是一种与中央的分权。民族区域自治主要是在中国少数民族居住较集中的地方，它主要强调由本民族的人担任当地政府首脑，相比其他区域更多地拥有一些发展本民族经济文化事务的权力，实质上属于一种特殊的地方自治。社会自治则一般是指社会相对于国家而言，在不受国家干涉的领域，如经济领域、社区事务等方面实现自我治理。村民自治属于哪一种自治呢？《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“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。”也就是说，村民自治是一种群众性自治。这在以前的各种自治理论中并没有出现过，是一种具有中国特色的自治模式。其特点主要表现在：一是自治的主体不是一级地方政府，也不是村级组织，而是村民。“村民自治”和“村自治”是不一样的。“村自治”是村级组织相对于上级政府来说，拥有对本区域事务管理的权限，属于地方自治；而“村民自治”的概念着重强调村民行使管理本区域事务的一种权利，和地方自治的概念完全不同。二是自治的内容是村民根据国家法律的规定自主管理本村事务。其范围界定是与自治单位人民群众利益直接相关的村务，而不包括政务，即国家的政令法规和政策。这和地方自治有很大的区别。三是自治组织本身不是政权机关，国家不负担财政责任。村民自治向成员直接收取费用，即村提留，但不具有强制性。

通过分析村民自治的概念，我们可以知道，村民自治在理论上不是地方自治，不是村自治，也不是国家消亡以后的社会自治，法律规定村委会和村民代表会议由全体村民选举产生，负责处理本村的公共事务。但是在实践中，虽然村级组织在法律规定中不属于国家机关序列，人们仍把它看作是基层政权机构的延伸。目前，基层国家政权通过以下几种方式保持对村自治组织的控制：一是通过各种方式对村委会的选举施加影响，尽量让符合上级意图的人员当选；二是通过村党支部对村委会的领导，保证国家政策的贯彻实施；三是让村委会在处理村务的同时，承担一定的政务，乡镇政府给予村委会成员一定的补贴。在这种治理模式下，村自治组织并不完全属于社会组织，而是一种准政权组织，横跨国家与社会两大领域。村自治组织既对村民负责，管理本村事务，又成为国家对农村社会低成本治理和资源汲取的通道，它适度抵制国家权力对农村社会的扩张和渗透，成为两者联

系的桥梁。今后较长一段时期内，在国家政权保持对农村社会有力控制的情况下，村自治组织的这种属性不会发生变化。

像我们这样的东方国家，民主作为一种制度总是与国家制度密切相关。当农村承包突破人民公社体制的国家外壳时，国家急于以一种替代性组织填补国家治理“真空”，为此决定在乡镇以下设立村民委员会。显然，当时并没有多少人意识到设立村民委员会的民主价值，但是村民委员会既然是群众自治性组织，就不可能按照“命令—服从”的国家治理关系构建；既然是由村民组成的组织，其公共权力来源就只能是村民。所以 1987 年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》明确规定，村民委员会由村民直接选举产生。民主正是在这种不经意的过程中悄然生成。村民自治在各种法律和文件中一般都被定性为“基层民主”，那么它属于国家民主的范畴吗？“民主”最初在西方产生的时候就是作为一个政治概念，是指人民的统治；作为政体而言，是一种有别于君主独裁和贵族寡头统治的政体，它实行多数人的统治。而列宁则总结为“民主是一种国家形式”，因为民主思想主要关注的一直就是国家。既然村自治组织并不属于国家政权，那么我们用基层“民主”来描述村民自治是基于一种什么样的逻辑呢？显然是基于村民自治下的村组织和国家政权的某种类似性，在一定程度上可以说是国家政权在村一级组织的复制。在村民自治的架构中，由全体村民选举村民代表会议作为议事机关，选举村民委员会作为行政机构，在一些地区还成立村民监督委员会和村民理财小组作为监督机构，有的地方甚至在村民代表大会之上设立村民大会会长、副会长、秘书长，组成会长会议，村党支部也照例作为村民自治法定的领导核心机构。这些机构无不是仿照国家政权的模式设立的。

作为基层民主的村民自治仿照国家民主的规则建构和运行，但又不属于国家民主的范畴，这就给它的实际操作带来许

多问题。比如在村民自治的核心环节——民主选举中，有的地方曾多次发生过选民阻挠计票、砸坏票箱、强迫他人选自己的现象，造成选举中断。有的选民把选票抢过来撕毁了，使其他选民的劳动化为乌有。村民选举委员会就此告到法院后，法院表示因无法可依，不予受理。因此，对村委会选举违法行为，难以做到违法必究。不过，在目前国家与社会的关系中，国家仍起着主导作用，相对于社会来说仍然是非常强大的。具体到村民自治的发展上，各级政府至今还扮演着极其重要的角色。发达国家在走向民主的进程中，依靠社会力量不断完成制度创新，整个过程充满了国家对社会让步，制度创新大多来自社会；而发展中国家在发展过程中的制度创新，却更多地来自国家，由国家来完成，虽然出现了社会日益挣脱国家控制并逐步走向自治和独立的演变趋势，但是，“在国家与社会的关系中，国家的突出地位和作用仍旧是西方发达国家难以望其项背的”^①。首先，村民自治作为一种新鲜事务能够在农村发展壮大，其中大部动力来自于政治高层和法律的支持。在农村中甚至有这样的现象，当地的村民自治搞得好不好，和这个县的县委书记是否大力支持村民自治有相当大的关系。村民自治的发展仍需要外部提供强大的压力和动力。其次，村民自治的发展还要受制于整个国家的民主进程。村民自治不可能独立于整个社会之外而突飞猛进。现代化进程中，农村社会总体趋于萎缩，在组织化程度、信息交流和经济条件方面均处于落后地位，村民自治在初步运转起来以后，想进一步发展就要靠整个环境的带动。它受到各级政权特别是县、乡政权民主化程度的制约。从这个意义上讲，村民自治与国家民主之间是一个彼此

^① 时和兴：《关系、限度、制度——政治发展过程中的国家与社会》，北京大学出版社，1996年出版，第87页。

6 健全与完善：和谐社会视野中的村民自治走向

互动的过程，两者的互动若表现为良性互动，则能较顺利地推进村民自治；反之，村民自治势必困难重重。

（二）村民自治的功能定位

村民自治是在人民公社解体以后，原有的乡村组织处于瘫痪半瘫痪状态，农村社会严重失序，而由农民主动创造出来的一种组织体制，后被中央肯定而成为体制内的制度安排。农民自发创造出村民自治体制，是因为农村社会需要秩序和公共服务，而村民自治恰好可以满足农民的这一需要。由王振耀主编的《中国农村村民委员会法律制度》和徐勇撰写的《中国农村村民自治》两本著作不仅详细考察了村民自治的缘起，而且考察了村民自治的功能。

一般认为，村民自治具有以下三项功能，一是提供社会秩序，主要是通过村民自治来维护治安和调解纠纷；二是提供公共服务，即让村民自己的事情自己商量着办，以此来提高社区资源动员能力；三是抑制乡村组织的不良行为。在转型时期，没有来自村民的监督，乡村组织的行为就可能恶性发展。^①

有学者从对国家政治体制关注的角度，认为村民自治还具有作为中国民主政治建设突破口和生长点的作用。所谓突破口，就是村民自治是中国民主政治本身的一个环节，村民自治不仅会导致而且事实上已经带来了由下自上的民主化进程，比如由村务公开到政务、企务、警务公开，由选举村委会到选举村支部，由村委会直选到乡镇长直选等。辛秋水和杨爱民两位学者均持此种观点。更多学者对村民自治是民主政治突破口的观点不赞成，但认为村民自治是民主政治的生长点应无疑义。所谓生长点，一是指村民自治作为社会民主，为政治民主提供了环境和生长的条件；

① 崔之元：《“混合宪法”与对中国政治的三层分析》，《战略与管理》1998年第3期。

二是指村民自治特别是村委会选举可以提高农民的民主意识，增强农民的民主能力，从而将农民训练为合格的公民，这将是促进民主政治最为扎实的一项工作。^①

显然，关于村民自治功能的研究有两种指向，第一种指向关注村民自治对于解决当前特定背景下农村社会实际问题的能力，第二种指向关注村民自治在中国政治体制中的地位。从已发表的关于村民自治研究的成果看，第一种指向的研究十分薄弱，多数人热衷于第二种指向的研究。这种轻视村民自治内在功能而关注村民自治外在功能的倾向，笔者以为是对有 9 亿中国农民国情的忽视，属不正常现象。

二、村民自治的价值

在一个有着长期专制传统的国度里，国家对民主的启动是十分谨慎的。所以，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》长期处在试行之中，且达十多年之久。一部法律试行这么长时间，这在中国的法制史上是罕见的。这也是村民自治长期为知识界所冷落的重要原因。但为什么在 20 世纪 90 年代中后期，村民自治一下子“走红”了呢？有人说是中国政府“作秀”，演戏给外国人看。这自然只是表象的认识。事实上，村民自治经过将近 20 年的发展，其潜在功能和价值日益凸现。即村民自治特有的以大众参与制约公共权力的民主功能被发挥出来。1998 年修订后正式颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》所增加的内容主要就是选人、议事和监督等方面，强调民主选举、民主决策和村务公开，并以法律条文规定了必须向村民公开的内容。对自

^① 王仲田：《中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保障》，《社会科学》1999 年。

治内容的规定如此详细，这在世界有关自治的立法上也是少见现象，说明国家十分注重村民自治的功能性价值。

（一）村民自治的基本价值——使农民的政治参与意识不断增强，标志着我国社会主义民主政治的进步

20世纪80年代刚实行村委会选举时，很多村民认为村委会选举是“上面定调调，下面画圈圈”的假选举，对选举持无所谓的态度。但是随着三年一届选举的定期进行，农民的参与意识逐步提高，参与的人数越来越多，参与的程度也越来越深。

当前，我国农民政治参与的方式多种多样，首先是投票活动。这主要是指农民通过投票进行的政治参与，它包括农民的选举活动和一些公决活动。就选举而言，农民对村干部的选举比对县乡人大代表的选举更有兴趣，尤其是在我国广大农村实施村民自治以后更是如此。因为村民对村干部的候选人都比较了解，容易做出判断。加之村委会成员的当选与村民的利益有着直接的联系。特别是现在在村委会换届选举的时候，候选人不仅会进行私下的游说活动，而且在必要的时候，他们还会公开发表各自的施政纲领，进行公开竞选，这无疑增强了村民选举的责任感。而公决活动一般是在需要对某些重大事项作表决时采用的办法，有时村民对某事发生意见分歧、相持不下时也会诉诸于全村公决的方式加以解决。其次是接触活动。这主要是指农民以个人或集体的方式去接近干部，正式或非正式地向他们反映情况，提出意见、建议和批评，期望改变他们的工作作风，影响他们的决策和决定。农民的这种政治参与活动主要表现为一般反映、上访反映、行贿等。一般反映主要是向干部、领导反映情况，主要是反映生产、生活中的困难和一些不合理现象，或提出一些合理化意见和建议。这种方式虽然很不正规，但是对同样一个问题的大量反映却往往对决策产生重大的影响。如果说一般反映是一种比较心平气和的政治参与的话，那么上访反映就多少带有一点愤怒和怨恨了。不过，

就政治参与而言，上访中政治参与的意识要更强一些。近几年来，由于种种原因，上访越来越成为农民较多采用的一种政治参与的方式。农民上访的主要问题大多集中在经济负担、财务管理、承包合同、计划生育、宅基地规划等热点问题上。在农民政治参与的接触活动中，除了反映、上访等合法方式之外，还有一些不合法、不正当的方式，常见的就是行贿。农民行贿的对象既可以是执法人员，也可以是乡村干部、甚至一些领导干部。此外，我国农民政治参与的方式还包括投诉活动、诉讼活动以及抗议和暴力对抗活动等。

一般认为，现代民主政治发展的过程就是政治参与不断扩大的过程，一个国家公民的政治参与程度和水平越高，这个国家的民主程度和政治发展程度就越高，农民人口在我国占绝大多数，他们政治参与的程度和水平几乎决定着我国整个国家政治参与的程度和水平。所以，当前我国农民政治参与的次数增多标志着我国社会主义民主政治的进步。

1. 当前我国农民的政治参与锻炼了他们的政治能力，提高了他们的政治素质，有利于在政治上实现从顺从的“臣民”到成熟的公民的转变。在长期的封建专制统治下，我国农民一直处于社会的底层，无法通过制度化的方式参与政治生活，表达自己的意愿，维护自身的权益。由此形成了中国农民以依附性强、自主性差、无政治权利为特征的“臣民”政治人格与“沉默或爆发”的行为方式，使封建的中国总是跳不出王朝兴衰更替的“历史周期律”。中国革命即将胜利之际，民主人士黄炎培在与毛泽东的交谈中，提出希望中国共产党找到一条新路，使中国跳出历史上的“其兴也勃焉，其亡也速焉”的历史周期率。毛泽东回答说：“我们已经找到了新路，我们能够跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”民主社会的基础，就是“人人起来负责”

的公民。这样的公民从哪里来？只有从民主的实践中才能训练与培养出这样的现代公民。例如，全国每届村委会选举都有近5亿农民参加，这种民主实践的范围之广，参加人数之多，影响之大，都是其他形式难以比拟的。也正是在这种制度化的民主实践中，通过不断地参与，村民经历了一次又一次生动的民主法制教育与民主训练，自信心和民主意识得到提升。通过行使自己的选举权，不管是向管理者授权还是通过罢免收回自己的授权，使农民对当家作主的权利有了切身的感受，他们开始相信自己的力量和法律的权威，开始自觉主张与维护自己的公民权利。在这个过程中，农民在思想意识和行为方式上经历着从臣民向公民的转化，这样使民主法制观念逐步植根于农村。总之，具有现代政治人格的大量公民的出现，不仅推动着村级民主的发展与完善，也为中国未来更高层次的、更全面的民主政治发展提供了坚实的基础。

2. 广大农民的政治参与有助于对农村各级党政部门和干部的监督，从而提高各级党政干部的政治素质和业务素质。特别是上访、举报、投诉或者提起诉讼等政治参与，会对各级农民干部形成一种有力的监督，这样就会逐步形成一批高素质的社会主义农村干部。此外，我国农民的广泛政治参与会进一步促进我国农村政治生活的民主化和制度化，从而促进我国农村决策的科学化和农村政策运行的合理化。

（二）村民自治的主要价值——形成了一套规则和程序，对中国民主化道路提供了一种经验性范式^①

村民自治由冷寂到兴盛，人们对其寄予多种不同的关怀。首先在于它植根于社会经济和心理结构之中，使民主的理念得以深入到广大的农村民众。近代以来，民主一直未真正进入占中国人

^① 参见徐勇：《乡村治理与中国政治》，中国社会科学出版社2003年版，第48～49页。