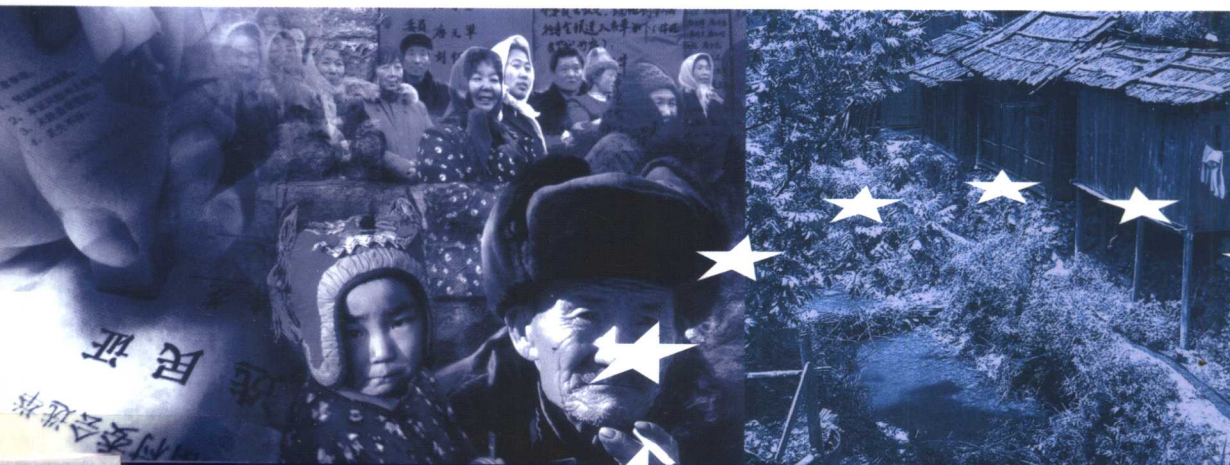


CLASSIC CASES IN CHINA'S VILLAGE SELF-GOVERNANCE
AND LEGAL RIGHTS VINDICATION

中国村民自治与法律维权 经典案例评析

主编：任自力 尹田

EDITOR: REN ZILI YIN TIAN



Programme on Village Governance
农村事务管理培训项目

项目 - 欧盟村务管理培训项目资助

IS FUNDED BY THE EU-CHINA
TRAINING PROGRAMME ON VILLAGE GOVERNANCE.



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

CLASSIC CASES IN CHINA'S VILLAGE SELF-GOVERNANCE
AND LEGAL RIGHTS VINDICATION



中国村民自治与法律维权 经典案例评析

主 编：任自力 尹 田

副主编：刘慧卿 周学峰 孙国瑞

撰稿人：尹 田 任自力 周学峰 刘慧卿 李亚梅

孙国瑞 王 禹 贺 蹇 于 莉



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国村民自治与法律维权经典案例评析 / 任自力,
尹田著. —北京:法律出版社, 2005. 8

ISBN 7-5036-5824-X

I. 中… II. ①任…②尹… III. 农村—群众自治
—法规—案例—分析—中国 IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 101187 号

©法律出版社·中国

责任编辑/吴剑虹

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶松

开本/787×960毫米 1/16

印张/17.25 字数/232千

版本/2005年8月第1版

印次/2005年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆分公司/023-65382816/2908

上海分公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳分公司/0755-83072995

苏州分公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5824-X/D·5541

定价:32.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

鸣 谢

感谢来自北京大学法学院、北京航空航天大学法学院的青年志愿者们！

感谢他们在本课题田野调查与目标村庄培训中所做出的巨大奉献！

青年志愿者名单

税兵 闫仁河 史勤艳 臧志斌 许增顺 贺骞 刘丽娜 胡孟 王学涛 武寒松
林春 陈婧丹 王瑾 张元元 崔伟 蒋云蔚 于莉 邹飞 姜于 李静 蒋玉 张娟
李琴 卫敬飞 许泽伟 俞瑞龙 石玉成 张海春 殷坤 李汉章 王彬 高来福
魏晓雯 李丽华 万珊 申媛 邱国艳 舒玉 陈晞 王晓鑫 刘慧芬

顾问委员会

主 任：江平（中国政法大学终身教授、博士生导师，中国著名民商法学专家，原中国政法大学校长、全国人大法工委副主任）

副主任：詹成付（民政部基层政权司司长）

委 员：许启大（中国民政学院教授、副院长）

王金华（民政部基层政权司农村处处长）

魏荣汉（著名村民自治专家，山西运城市民政局副局长）

王祥（北京市昌平区民政局副局长）

党殿杰（河南省上蔡县民政局副局长）

序

我是很推崇法社会学的,把法律作为一种社会现象去研究,或者说,法律就是要去解决社会问题的。法社会学的一个重要方法就是社会调查,只有充分的社会调查才是立法和法律建议时取舍定夺的依据。可惜,这些年来法律与社会的深层结合的研究少了,终究,进行社会调查是需要巨大的财力和时间作后盾的,它不如坐在办公室里从网上调集资料进行写作那么简易便捷。

村民自治,尤其是村民委员会民主选举,无疑是我国基层民主政治建设中最关键的一个环节。要在一个长期封建式、家族式、一长制影响的农村实行真正的村民自治,其意义是巨大的,同时,其任务也是非常艰巨的。我们不能指望在短时间内取得重大进展,我们更不能指望农村基层的民主选举就足以涵盖中国全部的国家民主选举制度。但我们确实实实感觉到,农村真正的村民自治将是中国整个国家民主制度建设中迈出的重要一步!

案头的这本书是欧盟资助的法律研究项目,由一些中青年学者具体实施完成的,他们有很高的热情,也有脚踏实地的作风,他们对北京、山东、河南、内蒙四个地区农村进行了深入的社会调查,他们的目标是要在中国的农村推行村民自治的案例式培训,在中国推动出台一部真正的村民自治法。我国村民委员会组织法明确将村民委员会的性质定位为“自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”,但实践中又往往有许多人称它为一级政府组织,或称“村政府”。最终在中国制定一部村民自治法将会比一部村民委员

会组织法更全面地规定农村中农民在各个领域内应该享有的自治权利和地位。

为了朝这个目标前进和这个理想的实现,我很高兴为这个书作序,并推荐给读者。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, fluid strokes. The signature appears to be a personal name, possibly 'Jing' or similar, written in a cursive style.

2005 年 8 月 15 日

(中国抗日战争胜利 60 周年之日)

前 言

2005年3月18日—2006年1月18日,为时10个月,来自北京大学、北京航空航天大学等高校的研究学者们联合组成课题组,承接中国—欧盟村务管理培训项目之“中国村民自治与法律维权案例式培训研究”课题。

2005年5月,课题组成员率40余名高校青年志愿者深入北京市、山东省、河南省、内蒙古自治区部分农村地区,对中国农村村民自治和法治现状进行实地调研活动,采集到丰富的第一手资料。

2005年5—8月,项目组成员从所收集资料中,整理出10个典范性村民自治模版,完成《中国村民自治典范模版评析》的编辑写作;整理出50个村民自治方面的反面典型案例,完成《中国村民自治与法律维权经典案例解析》的编辑写作;并邀请多位业内专家学者进行详细审定修改。到今天,就有了这两本案例式培训书籍的初步成果。

到2006年1月18日前,课题组还将完成的任务有:

1. 以《中国村民自治典范模版评析》、《中国村民自治与法律维权经典案例解析》为教材,由资深教师进行授课20小时,录像并制作VCD;
2. 带教材与VCD到项目目标区域村庄,进行试点培训,提高村民关于民主自治和法律维权的意识与能力;
3. 发起设立“中国村民自治和法律维权网站”,网址:[www. cunmin. org](http://www.cunmin.org),作为村民自治与法律维权的案例数据库,并向全国范围内农村村民提供法律咨询与援助;
4. 举办“《村民自治法》立法研讨会”;

5. 制定出《村民自治章程指引》;

6. 向国家立法机关呈交《村民自治法立法提案》,推动村民自治权利的具体化、法定化。

作为这个具有历史意义的课题的承接者,我们努力使我们的项目打破泛泛的理论探讨框架,突出本项目应用性研究的特色,在理论分析和田野调查相结合的基础上,进行村民自治领域的直接面向广大村民的案例式培训尝试:

(一) 寻找适合中国国情,尤其是可供欠发达地区农村实施民主自治时参考借鉴的较成熟模版,进行推广;

(二) 收集侵犯村民自治权利的反面典型案例,进行法律评析,提供维权建议。

我们认为,提炼并推广“典范模版”、收集典型侵权案例并进行维权评析的可行性与必要性在于:

1. 对村民的培训必强调实证性与实用性,应避开令人望而生畏的政策性、理论性话语,在真实性、趣味性、启发性强的形象实例中,使村民们获得切实的民主法治理念、产生触类旁通的接收效果;

2. “典范模版”的推广,可使各地村民获得一种“横向对比知情权”。通过横向对比,村民作为村民自治的主体,权利的明晰与行使几乎可望成为一种“自然习得”;

3. 侵权案例具有代表性。村民自治纠纷具有最大规模的重复、类似发生的现实性,以经典案例来阐明村民所享有的民主权利,帮助他们利用法律手段来追求民主权利,实现自助救济,从民主迷途走向法律途径。

随着历史的推进,处于国家政治生活底层并作为国家发展根基的广大农村村民自治权的真正实现,将是中国民主政治进程的最大跨越。我们谨此期望,我们的努力能为这一神圣的事业做出一点贡献。

最后,真挚地感谢为“中国村民自治和法律维权案例式培训研究”课题提供帮助和支持的所有的人们!

“中国村民自治和法律维权案例式培训研究”课题组

2005年8月20日



总 引

“桃花源”村的糊涂账

“桃花源”，中国北方某地的一个村庄，它有这样一个诗情画意的名字，是本村村民聊以自嘲的戏称。从1999年村主任刘某首次当选为村主任，到2002年他获得连任，一直到现在，“桃花源”村的村民眼睁睁看着自己的村子变成了“烂泥潭”。“桃花源”这美好的名称，现在听来却别有一番意味。

引子：村主任的显赫家产

2004年春天

集市边上的肉摊总是聚集了很多，这些村民讨论着村里新出现的三所房子。这些房子的特别之处在于它们同属于一个人——村委会主任刘某（兼村支书）。其中最大的一座，在贫困的村民看来，是近乎宫殿式的建筑，上下两层，配有车库、花园。气势之豪华，令村里人惊叹。

村民们对村主任的大手笔很是疑惑：

1. 他只是一个普通的农民，家里又没搞什么副业，从哪里得到那么多钱？
2. 他家里的人口不多，要这么多的房间干什么？
3. 每座房子的建筑面积都是普通村民的三倍，大大超过了国家规定的标准。因为他是村主任，他就可以享受这样特殊的待遇吗？

4. 难道, 当一个村支书、村主任, 就能挣如此多的钱吗?

尽管村主任盖房的资金来源看来非常值得怀疑, 但因没有证据, 村里没有人敢正面提出质疑。不过, 随着人们的关注, 村主任各种损人利己的事情就成为公开的话题。

村里欠下7万元贷款?

2001 年

2001 年, 村民们忽然听说, 村子里欠下银行贷款 7 万元。村民们满腹疑问: 最近三五年的时间, 村里以各种名目, 一共收取村民提留、统筹等款项近 200 万元, 村里并没有什么大的工程投资支出, 现在竟然出现了贷款, 那么, 村里的公共积累都到哪里去了?

村干部从来不交钱

2001 年

2001 年某天, 有村民偶然看到村里相关账目, 发现上面没有村干部们上缴任何款项的记录。村干部可以不缴纳提留等款项吗?

号称扶植科技农业, 赚取回扣款

2002 年春天

2002 年春天, 村主任声称种植葡萄能赚大钱, 声势隆重地号召起几乎 50% 的村民种植葡萄, 以 9 元一棵的高价买进葡萄苗, 并花重金聘来外地的技术员。但在刘某如愿以偿连任村主任不久, 外聘的技术员即无故撤走, 不见了踪影。得不到承诺的技术指导, 90% 以上的种植户白白浪费了秧苗钱与一年的其他资金与劳力投入。其余坚持种植的农户, 也因收益微薄, 在 5 年内相继放弃。而村主任却从中捞取了一大笔回扣!



吞并村民私营企业

2001 年

1998 年,村民习德利开办布玩具制作工厂,吸收本村村民就业。因习德利注重研发新产品,并能够积极改善管理、开拓韩国等国际市场,工厂盈利渐渐可观。于是,2001 年秋,村主任的小姨子以玩具厂副厂长的身份进入工厂管理层,并在大半年之后,摇身成为玩具厂的董事长。自此,玩具厂的管理实际上变成村主任一手操纵,创始人习德利完全丧失了控制权。工厂逐渐成为村主任安排各种关系户的场所,本村普通村民在工厂中的就业岗位急剧减少,工厂效益也急剧下滑,不到一年的时间就进入濒临关门停业的状态。

欺凌村民、操纵选举

2002 年

刘某在当上村主任之后,随着权力的扩大,脾气也越来越大,对胆敢顶撞自己的村民,非打即骂,并私自制定所谓的村规民约,规定了村委会有权对村民进行罚款等诸多处罚条款。因刘姓是村里的大户,人数较多,故部分村民对刘某的所作所为,虽有怨言,却也不敢公开反对。

2002 年村委换届选举过程中,刘某一方面打着带领村民种植葡萄发家致富的幌子蛊惑村民;另一方面买通地痞、流氓,威胁并迫使其他竞选人退出选举,从而为其连任当选铺平了道路。

吃工程巨额回扣,私自“拍卖”村集体资产

2002 年夏天

2002 年夏天,村里盖新的村委会大院,工程款 30 余万元。没有人知道准确的数字。村委会旧房屋“公开拍卖”,但大多数村民并未得到通知。在只

有二十来位村民参加的情形下,以“非常便宜”的5.2万元成交。这其中,村民一直听到传言,说新村委会工程款中有12万元是村干部的“回扣”,被收入私囊,而村委会旧房屋拍卖的得主为本村一大户。

巧合的是,村主任“犯了事”的侄子,本来被拘留在当地乡派出所,却在拍卖会之前被提前放了出来。而乡派出所的所长,正是村委员会旧房屋拍卖得主家的大女婿。

国家电网改造拨款哪里去了?

2002 年秋收期间

国家拨下巨额款项,用于农村电网改良。但是,在其他各村都已彻底完成改造的情况下,本村高压线路却突然爆发火灾,村民的生活特别是秋收受到很大影响。那么,国家的拨款到底用在了何处?在愤怒的村民的逼问下,村主任的回答是:我村电网改造尚未开始。

后来,村电网的改造工程终于开始了,细心的村民却发现,即使是在发生了那么严重的线路火灾事故之后,改造工程也只限于地表外显眼处的电线被换掉,而存在隐患的电线仍然大面积存在。

耕地征用补偿款哪里去了?

2002 年春节临近

村子北面35亩耕地因为国道通过被征用,国家给予相关农民以适当补偿。但是被征用土地的农民一直未领到国家的补偿款。在无地又无资本谋生的情况下,村民们上访到乡里。他们早已不再相信他们的村主任。乡里的答复是:补偿金已足额发放到村里。村民回到村里,村主任的回答仍是:乡里并未发放。乡政府与村主任双方的回答互相矛盾,其中一定有一方在撒谎。



但是,村民们数度奔走,得到的只是两边同样信誓旦旦的回答!

2003 年秋天

国道通车,村子的交通位置变好,大片的土地被用于建筑厂房。被征地的农民除了少数得到厂子里的临时工作外,绝大部分人未得到任何补偿,风闻中的巨额征地补偿款,更是不知道去了何方。

下台? 不,依旧“故人”!

2004 年夏天

积蓄已久的愤怒和怨气终于爆发。村民集体要求罢免刘某并重新选举村委会。前任老支书为人正直,深得村民的爱戴。在他的提议下,村里的青年张某当选为新的村主任。

不是节日,但是村民们争相燃放鞭炮,庆祝罢免的胜利和新主任的当选。

新当选的村委会准备开展工作,并应村民的一致要求对原村主任进行离任审计。但是,原村会计却拒不移交村公章、钥匙,不交村财务账簿。乡党委也拒绝成立新的村党支部。

更令村民们想不到的是,已经统计、核对过的选票被拿到了乡里。三周后,竟然有新的计票结果出来。乡政府用广播向村民们宣布:

选票计算有误,刘某以最高票当选!?

“桃花源”村的村民们应该怎么办?

评析:

“桃花源”村是中国目前那些尚未实现村民自治的农村地区众多村落的一个缩影。

“桃花源”是谁的“桃花源”？国家的村民自治政策管不到，法律对村民权利的保护进不来，淳朴、善良的村民们，不知道自己作为平头小百姓，其实享有诸多的自治权利：村庄原本是他们自己的村庄，村委会及村干部只是代表自己管理村庄，并为村民们服务的组织和人员！

因此，当他们的权益受到侵害，当村干部无视国家法律和政策规定、恣意践踏村民们意愿的时候，他们中的大多数人只是觉得这种情况不对，觉得自己不应受到侵害，并因受到侵害而生气、愤怒、沮丧，但却没有几个人能真正清楚地知道自己到底是什么权利受到了侵害，更不清楚自己应该怎样做，有权怎样做？以及自己可以通过哪些渠道获得帮助？

在这些村庄中，由于村民普遍的法律主体意识和权利意识的缺乏，以及村民委员会这一村民自治组织的传统“泛行政化”倾向，村委会实际上成为了乡镇政府机构在村庄内的延伸，而自治性色彩日渐淡化。同时，由于缺乏健全并真正落实的村民自治性规章制度，以及为了完成上级政府交给的“催粮、要款、刮宫、流产”等政治性任务，村委会干部（不论是乡镇政府保荐当选或村民民主选举产生的）也都或多或少地存在着愚民、“渔”民的非法行为倾向。如同“桃花源”村里发生的那样，这些村庄在村务决策、村务管理、村集体收益分配等方面的不公开状况已经严重危及到村民们的切身利益维护和村庄自治目标的实现。

可喜的是，“桃花源”村的村民们在经过长期的困惑和迷茫之后，终于具备了一些基本的“权利”意识，明白了自己原来是有权罢免自己不信任的村干部的，并真正行使了自己的权利，依法罢免了“与民争利”的刘某。村民们终于明白，原来自己才是村庄的真正主人。尽管在此之前，善良的村民们已经被愚弄、侵害了漫长的5年，甚至更长的时间。

但令人遗憾的是，“桃花源”村民们的苦难仍没有结束：原村会计拒绝移交村公章、财务账簿等行为，致使新的村委会无法正常接管村管理工作；新的村党支部不能成立，刘某仍是村党支部书记，没有村党支部这一村领导核心的协助与支持，新的村委会的工作很难顺利开展；乡镇政府对选票的再次统计和宣布则使得部分村民对罢免本身的作用产生了怀疑？

面对这一系列的新旧问题,村民们应当如何维护自身的合法权益呢?村民们还有没有其他的救济方式呢?其他地区、其他村庄的村民们碰到相同或类似的问题时,应该怎么办呢?

“桃花源”村的案例,是许多村民自治侵权案例中的一个不大不小的典型。

正如山西某地区一位民政局长、村民自治专家所说:实现村民自治,最重要的是要靠中央政府,是由上而下的力量;更要靠农民自己,是由下而上的力量。假若中国所有农村的村民全都以政策与法律的武器武装自己,则“桃花源”村就必将成为村民自己的“桃花源”,而不是某些侵犯农民权益的人的“桃花源”了。

期望农民朋友们在对本书的阅读中,找到和这个“桃花源”村或你们自己的“桃花源”村相类似的案例,找到与上述这些问题一一对应的答案,找到中国农村村民自治的答案。

目 录 Catalogue

总引 “桃花源”村的糊涂账	1
第一章 村民自治中村民的基本权利	1
第一节 村民的人身权	1
❶ 村民委员会有权限制村民的人身自由吗?	1
❷ 村民的整体名誉权受侵害,如何维护?	4
第二节 村民的财产权	7
❶ 村民委员会是否有权自主改变耕地的用途?	7
❷ 村民委员会是否有权扣留土地补偿费?	11
❸ 村民委员会是否有权终止村民小组与村民签订的 承包经营合同?	14
❹ 村民委员会是否有权单方变更或解除果园承包 经营合同?	16
❺ 村民全家迁入小城镇落户的,是否有权保留 土地承包经营权?	19
❻ 村民委员会是否有权决定向村民征收费用?	22
第三节 村民的男女平等权	25
❶ 待嫁女是否享有与男子平等的土地承包经营权?	25
❷ 出嫁女的土地承包经营权应被收回吗?	25