

村民自治研究

蒋华勤等著

宁波出版社

村民自治研究

蒋华勤等 著

宁波出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治研究/蒋华勤等编著. —宁波: 宁波出版社,
2003. 9

ISBN 7 - 80602 - 669 - X

I. 村... II. 蒋... 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(2003)第 081558 号

书 名: 村民自治研究

作 者: 蒋华勤等

出版发行: 宁波出版社

(地址:宁波市苍水街 79 号 邮编 315000)

责任编辑: 王伯城

封面设计: 陈 杰

印 刷: 宁波市大港印务有限公司

开 本: 850 × 1168 毫米 32 开

字 数: 227 千

印 张: 9.75

版次印次: 2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 5000

书 号: ISBN 7 - 80602 - 669 - X/D · 34

定 价: 18.00 元

编写说明

村民自治制度，是我国农村民主政治建设中最闪光的亮点。作为农村基层组织工作者，我们在农村工作实践中，深深地被广大农民群众和乡村干部的首创精神所感动。他们在民主政治建设中积累的宝贵经验，激励我们积极投身到这个伟大的实践中去。参与本书编写的同志，大部分都曾在农村村民自治工作中得到锻炼。

本书的著作，凝聚了全体执笔者的智慧。其中序言王国锋、李世敏执笔；第一章蒋华勤执笔；第二章舒军执笔；第三章蒋华勤、任旭东执笔；第四章蒋华勤执笔；第五章丁宏苗执笔；第六章黎绍齐执笔；第七章柯铭涛、丁宏苗执笔；第八章翟金源执笔；结束语蒋华勤执笔。

我们是以农村基层组织工作者的身份编写本书的，知道不能在村民自治的原理上讲得很深很透，这是我们的不足之处。所以，我们采用了较多的案例，对村民自治的原理进行注脚，相信能帮助从事农村基层工作的同志，更好地认识、理解村民自治的意义，更好地掌握村民自治的原理和工作方法。

由于我们的水平有限，在本书编写过程中，参考了很多专家在网上发表的观点，得到许多启发。我们也注意到一些学者、专家比较激进的意见，积极吸取他们的合理倾向，在此一并表示感谢。如有不当之处，请各位专业人士和广大基层工作的同志批评指正。

序 言

扩大农村基层民主,实行村民自治制度,是中国共产党取得执政地位以来推进民主政治建设的伟大创造,是中国共产党执政 50 多年以后日趋成熟的标志之一。中国共产党领导的村民自治活动,既具有中国农村传统管理体制中合理的成分,又积极与整个时代潮流接轨,是我们党顺应农村经济体制改革和政治体制改革要求而做出的正确选择,真正体现了国情所需,群众所求,民心所向,符合建立社会主义政治文明的必然趋势,是建设中国特色社会主义政治文明的重要组成部分。

1

从 1988 年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》实施到 1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)正式颁布实施至今,村民自治已走过了十几年的历程。实践证明,实行村民自治,依靠农民群众自我管理、自我教育、自我服务,充分调动了亿万农民群众当家作主的积极性、主动性和创造性,有力地促进了农村经济发展和社会稳定,是解放和发展农村生产力的制度保障。村民自治的出现,是中国农村 20 世纪 70 年代末以来在经济体制改革和社会变迁中产生和形成的一种新型民主制度,是市场经济社会中重构农村和谐秩序的一种尝试。村民自治制度是农民群众在计划经济结束、人民公社解体后,经过体制上的短暂“迷惘”之后的一种体制创新,是农民作为历史创造者的集体智慧结晶。它的产生及推广,无论是对

于当时填补人民公社制度解体后乡村社会出现的政治“真空”，还是对于以后推进农村民主政治建设，都具有积极的现实意义和深远的历史意义。从村民自治制度与农村基层民主政治发展的显性关系来看，可以概括为以下几点：第一，村民自治是农民作为农村社会的主体，自发进行的体制创新，符合广大农民的愿望和要求，体现了社会主义民主的本质。社会主义民主的本质是人民当家作主。通过建立村民自治制度，让农民群众依法管理自己的事务，从根本上保证了人民当家作主的民主权利。第二，村民自治有利于将农村基层事务纳入规范化、制度化的轨道。把形式化民主同实质性民主结合起来的村民自治制度，通过建章立制规范村干部和村民的行为，能够逐步促进当地农民生产、生活的理性化，逐渐改变农民在民间事务的处理中依靠习俗、惯例和传统规则的行为方式，培养造就一代遵纪守法的合格公民，将传统农民改造成为现代公民。第三，村民自治有利于化解农村各种矛盾，理顺关系，保持农村社会政治稳定。村民自治制度实施以后，通过订立村规民约，召开村民会议或村民代表会议，形成了一套新的权威体系。村民委员会（以下简称村委会）及其成员对农村内部事务和村民之间各种纠纷公平合理的解决，较好地化解了矛盾，维护了农村社会政治的稳定。第四，村民自治有利于培养农民的公共精神与合作精神，增强自主意识。村民自治制度实施以后，打破了中国农民在长期的自给自足经济状态下生活劳作而形成的宗族依赖，培养了农民的公共精神与合作精神，增强了他们的自主意识，进一步弘扬了扶贫济困的传统美德，逐步解决了一些农村弱势家庭上学难、看病难、行路难、脱贫难等诸多困难，农民对政府的依赖观念正在逐步转变。这种观念与态度的变化，正是基层民主发展所必需的重要精神资源。

一、民主政治建设是一个循序渐进的过程

民主政治建设必须从国情出发。中国是一个传统的农业大国,农村是一个非常广阔的天地,农业是国民经济的基础,农民生活的稳定是整个国家安定的前提。历史的经验和教训一再提醒我们,农村往往是革命和建设的新起点,恤农护农是国家长治久安的基本国策。新民主主义革命时期,我们中国共产党正是因为重视了农村和农民问题,在广大的农村发动土地革命,以“农村包围城市”,依靠和带领农民才赢得革命的胜利。改革开放以后,我们也正是在农村率先掀起了土地承包责任制的改革,从而从根本上松动了农村僵化的经济关系,促进了经济社会的发展,为推进农村基层民主从形式到实质的发展提供了必需的外在条件。

但推进农村基层民主有个与国情相适应的渐进过程,任何急功近利的想法对民主政治建设都是十分有害的。有学者认为,影响和促成当代农村关系演变的主要原因,是国家出于人民生活安定、政治局面稳定和汲取现代化资源的需要。我们稍作分析即可发现,这种影响和促成具体表现在以下三个方面:一是国家权力不断渗透到农村的方方面面,乡村组织和利益呈现分层和分化,乡镇与村级组织地位日益法定化;二是经济制度的变化和农村经济多元化及利益的分化,决定了我们传统的农村工作手段和方法已经不能适应农村经济发展进程,农民对此逐步产生厌烦;三是与市场经济发展相适应,农民的政治文化水平随着物质生活水平的提高而不断提高,政治参与的意识增强,民主需求日益强烈。应该承认,学者的观点是很有道理的。我们主张推进农村民主政治建设,必须认真考虑这三个方面对民主政治进程所产生的影响,调整好协调乡村关系的相关政策,合理汲取现代化建设所需的资源,让农民在做贡献的同时得到充分的休养生

息。

村民自治是深化农村改革的产物。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先从农村开始的，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相统一。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，就必然影响和阻碍社会生产力的发展。农村经济体制改革的巨大成功和农民对政治体制改革的强烈要求，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。

民主建政是政治体制改革的方向。社会主义不断向前发展，我国民主建政的水平就会不断提高，人民参政议政意识就会不断增强，人民当家作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农村事务的主人。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。这不是哪个人苦思冥想出来的,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。

实行村民自治是渐进的历史发展过程。实行村民自治同社会主义民主建设一样,有一个逐步完善、稳步推进的过程,有其产生、发展和完善的不同阶段。小平同志讲:“民主化和现代化一样,也要一步一步地前进。”它是不为人们主观意志所改变的。作为社会主义政治文明的重要内容之一,村民自治是与社会主义物质文明和精神文明建设发展的进程相适应的,同处于社会主义发展的初级阶段,既不能超越这种进程,又不能落后于这种进程。落后了,会使村民自治失掉良机,就会影响其适时向前发展;超越了,会使村民自治在前进中出现夭折,就会被迫走回头路。这不仅是一个理论问题,而且是一个实践问题,需要我们在深入调查研究的基础上,把握村民自治的有利时机,探索并遵循村民自治的客观规律。

二、村民自治作为民主政治重要组成部分,在推进的过程中允许探索和完善

村民自治不能简单地等同于民主。虽说民主可以分为国家形态的民主与非国家形态的民主,但非国家形态的民主毕竟只是国家形态的民主的附属和延伸。村民自治作为一种非国家形态的民主,确实具有民主的性质,但其层次显然并不高。何况,村民自治的制度法规与实际运作之间、制度建设的初衷与实际成效之间,还存在一定差距。严格来说,目前村民自治尚停留在一般的法律制度层面,人民公社时期遗留下来的行政化管理模式

还占据一定位置。

虽然村民自治不是乡村民主的全部内容,但是,由于村民自治法定的及实践的基本内容是“三个自我”和“四个民主”。它们包含了“选举”、“参与”和“竞争”这样一些民主的最核心的内容,村民自治也因此成为当今中国农村民主的重要内容及基层民主的基本形式。

如果说农民对村民自治的积极性来自他们对民主政治的需求,这似乎不能真实地反映农村社会的内在实质。对民主政治的需求产生于农村社会的结构转型时期,而真正居于民主需求背后的更应是农村农民的经济诉求。这就要求我们在对村民自治制度进行设计和完善的过程中,不能片面追求政治利益,而应该政治利益和经济利益兼顾。特别在经济不发达的状态下,应更着眼于经济利益。一是要始终注意消除农村家族势力对选举的消极影响。扩大农民的民主权利并不意味着形成一个又一个的独立王国。家族势力操纵选举始终是对基层社会主义政治文明建设的威胁。要注意运用宣传手段和程序安排化解家族势力对选举的不良作用。二是对新当选的村委会成员组织进行培训,既进行有关政策学习,又进行《村委会组织法》等法律知识学习,让其全面了解新时期党的方针、政策和正确理解村委会组织及其成员的职责,加强培养和教育,必要时还要进行适当的批评和帮助,使他们在游泳中学会游泳,边干边学,逐步地健康成长起来。三是要协调好村委会与村党组织、乡镇政府的关系。首先,要帮助村委会成员增强党的领导观念,自觉服从党组织的领导;同时,要帮助村党组织和党的农村基层干部增强民主法制观念,支持村委会依法开展工作。其次,乡镇政府必须做到依法行政,充分尊重村委会的自治地位,积极主动地履行好指导、支持和帮助职能,不能将村委会当做自己的下属单位,命令其代为办理村级

事务。

建立强化村民自治的有效运行机制。要逐步实现民主选举的法制化,做到按期、公平、公正、公开地进行换届选举;积极探索民主决策的科学化,凡涉及村民利益的主要事项都要坚持由村民大会或村民代表会议民主决策;努力增强民主管理的规范化,拓宽渠道,让村民参与村务的管理,因地制宜完善村规民约和自治章程并付诸实施;切实保证民主监督的制度化,村务公开要及时、准确、真实、明了,规范事前、事中和事后监督,严肃村务财务,各种监督组织健全,制度完善。还要积极探索村民自治实践中在保障村民当家作主前提下,既能发挥农村基层党组织领导核心作用,又能体现村委会自治职能的方式和途径。

三、村民自治必须坚持尊重民意和加强党的领导原则

尊重民意原则。权力一旦抛开民意,就成了无源之水,无本之木。民选产生的村委会作为村民自治的群众性组织,必须通过法定程序和一定形式代表村民行使自治的权力。它的权力是村民赋予的,并且是用来为全村服务的,要对村民负责,接受村民监督。为此,权力的行使必须以实现村民的利益为最终目的,也就是说,要由村民的意志来支配权力的运作,这样才能真正实现权力的社会价值。

村民合法意愿的实现与否,是检验法律所赋予村委会的权力是否有效行使的标准。村委会的权力运作必须倾听民声、顺应民意,才能得到村民的拥护。如果漠视或背离民意,就会导致村民的合法权益得不到应有的保障,也会导致群众对村委会的信任度降低,使村委会失去民心 and 权威,就会影响工作的开展,进而影响本村经济和社会的发展。

让民意支配权力的运作是权利的回归与到位。农村依法治国的进程,就是实现人民群众当家作主权利的过程。依法治国的

目标，也就是实现和保障人民群众最根本的利益。权利决定权力，民意支配权力的运作，实现人民群众根本利益，是村委会权力运作的根本出发点。民意支配权力的运作成为现实，必然打破人治条框，理顺权利与权力的从属关系，使人民群众充分地获取权利待遇。

坚持党的领导原则。中国共产党的领导地位不是自封的，而是在长期斗争实践中逐步形成和确立起来的。坚持党的领导，符合中国社会发展的客观规律和广大人民的根本利益，具有历史的必然性。坚持中国共产党的领导地位和核心作用，这不仅是中国革命走向胜利的关键，也是中国现代化建设取得成功的根本保证。

8 党管农村工作是一个重大原则问题。村民自治作为党在农村着力推行的基层管理体制的重大改革，作为促进农村经济发展和社会稳定的重大创新工程，当然也应置于党的领导之下。但坚持党的领导原则要注意以下几个问题：首先，坚持党的领导原则就是要严格按照《村委会组织法》的规定来推动村民自治。《村委会组织法》是在党的领导下，由国家立法机关经过调查研究、征求吸收了广大人民群众的意见和建议的基础上制定的，既反映了人民群众的意愿，也反映了党和国家的意志。无论哪级党政领导或农民群众，在村民自治中都应严格依法办事，否则就是没有坚持党的领导。其次，坚持党的领导原则就是要确保党中央制定的方针政策和各级党委、政府根据国家政策法规所制定的具体措施能够得到落实。《村委会组织法》规定：“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”这就是说，当乡镇人民政府贯彻中央的方针、政策、依法行政的时候，村委会负有积极配合的责任和义务，否则就是没有坚持党的领导。

必须改善党的领导。村民自治制度是在党领导下的村民自

治制度。在实施村民自治过程中,我们不仅要加强党的领导,更重要的是要改善党对农村工作的领导。首先,要引导和帮助农村党的组织改进领导方式,支持村委会依法履行职能,开展工作。其次,要进一步改进农村基层干部选拔任用方式,发挥好基层党组织在民主选举中的领导核心作用。鼓励农村党员积极参加村委会竞选,鼓励党员争当村民小组长和村民代表,接受群众的挑选,接受选举的考验。同时鼓励新当选的不是党员的村委会成员,积极向党组织靠拢,把符合条件的人及时吸收进党组织,增添党组织的新鲜血液,壮大农村党组织的队伍。第三,在实施《村委会组织法》时,要明确宣传党对村民自治的领导,村委会要接受党组织的领导,村支书对村委会主任的领导不是个人行为,而是党组织的行为。要有针对性地加强教育培训,引导和帮助村委会成员牢固树立党的领导观念,自觉接受党组织的领导。第四,党组织对村委会的领导要科学化,要遵守法律,不能“以党代政”。充分发挥党组织政治工作的优势,层层做工作,把党组织的决策意见变成法律的意志和村民的意愿。

中国的村民自治,是亿万农民在基层民主道路上的伟大实践,是一股强大的历史潮流,是一场深刻的社会变革,是一场伟大的社会政治建设工程,是一项从根基上影响中国改革和现代化建设进程的伟大事业。实行村民自治,是新时期党的群众路线的重要体现,是落实依法治国方略和加强基层民主建设的一项重大举措,是社会主义民主在农村最广泛的实践,也是巩固农村基层政权,密切干群关系,促进农村社会进步的重要举措。但中国是个幅员辽阔、农业人口众多、农村社情复杂的国家,国家的立法不可能对村民自治的所有内容都加以规范。正式颁布的《村委会组织法》全文不过 30 条,都是一些框架性和原则性的规定,而村民自治则是一个系统的农村社会工程,需要我们有关部门、

广大基层党务工作者和农村干部，从当地的实际出发，尊重和发挥农民群众的首创精神，不断地总结和积累经验，逐步建立和完善村民自治的运行机制，把村民自治推向法制化、规范化和科学化。

2002年4月，浙江省三门县委组织部和民政局在该县的泗淋乡进行村民自治运行机制试点工作。他们通过积极探索，初步建立和完善村民会议、村民代表会议制度，以及村级管理制度和民主监督等22项制度，建立村民自治、民主决策的运作方式和操作程序，使村民自治运行机制渐趋科学规范，进一步理顺了村党支部和村委会的关系，顺利解决了农村有人管事和有章理事等实质性问题。这个试点经验引起了各级领导和专家、学者的关注，2002年9月17日，浙江省有关部门的领导、专家率先在三门县召开建立村民自治运行机制专题研讨会。与会的专家、学者从理论与实践方面对三门泗淋乡率先进行试点的以党员民主推荐、群众推荐、党内民主选举和公开竞选为主要形式的民主选举制度，以村民会议和村民代表会议为主要内容的民主决策制度，以制订和落实村民自治章程及村规民约为重点的民主监督制度，以村务公开、民主理财、民主评议为主要手段的民主监督制度进行了分析、研讨，并提出了许多建设性建议。大家一致认为，要实现民主选举的法制化、民主决策的科学化、民主管理的规范化和民主监督的制度化，根本在于制度建设；完善村民自治，还需要政府部门联动；增强村党支部的权威性，首先要建立良性的竞争机制，扩大党支部的群众基础；全面落实村民自治，核心问题是要加强对村民的教育，增强村民的民主意识，提高他们行使民主权利的能力。三门县泗淋乡试点的村民自治运行机制，是新的历史时期，农村民主政治建设的新探索，对进一步规范村民自治活动，具有深刻的指导意义。

目 录

编写说明	(1)
------------	-----

序言	(1)
----------	-----

第一章 村民自治的渊源	(1)
-------------------	-----

第一节 剥夺人身自由的“自治”	(2)
-----------------------	-----

第二节 封建社会早中期的村民自治	(7)
------------------------	-----

第三节 封建社会后期村民自治的实践	(16)
-------------------------	------

第四节 半殖民地半封建社会的民间自治	(21)
--------------------------	------

第五节 国民党统治时期的“乡村自治”	(25)
--------------------------	------

第六节 共产党领导的村民自治实践	(30)
------------------------	------

第二章 村民自治的现状	(35)
-------------------	------

第一节 制约村民自治进程的因素	(35)
-----------------------	------

第二节 推进村民自治的对策	(50)
---------------------	------

第三章 中国共产党在村民自治中的领导地位和	
-----------------------	--

作用	(58)
第一节 党的领导地位是历史的选择、人民的选择 ...	(63)
第二节 党在村民自治中的领导核心地位是法定的 地位	(70)
第三节 改善和加强党对村民自治的领导	(75)
第四章 村民自治的内容和形式	(101)
第一节 村民自治的内容	(101)
第二节 村民自治的形式	(106)
第三节 “四个民主”的相互关系	(110)
2 第五章 民主选举	(113)
第一节 民主选举的法定程序	(118)
第二节 法定程序之外的环节	(124)
第三节 民主选举中值得注意的问题	(136)
第六章 民主决策	(142)
第一节 村民会议的民主决策	(144)
第二节 村民代表会议的民主决策	(170)
第三节 村党支部的民主决策	(177)
第七章 民主管理	(182)

第一节	村民会议和村民代表会议的民主管理	(183)
第二节	民主管理的实体——村委会	(187)
第三节	村级财务管理	(204)
第四节	村委会与乡镇人民政府的关系	(209)
第八章	民主监督	(218)
第一节	民主监督的意义	(218)
第二节	村民会议和村民代表会议的民主监督	(223)
第三节	村党支部的领导监督	(228)
第四节	村务公开监督小组和民主理财小组的专门 监督	(231)
第五节	舆论的社会监督	(237)
结束语		(240)
附录:		
1.	中华人民共和国村民委员会组织法	(248)
2.	中国共产党农村基层组织工作条例	(254)
3.	村党支部领导下的村民自治运行机制研究结题 报告	(261)