

村民自治法律制度研究

天津市依法治市领导小组办公室组织编写

主 编 于语和

天津社会科学院出版社

村民自治法律制度研究

天津市依法治市领导小组办公室组织编写

主 编 于语和

天津社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村民自治法律制度研究/于语和主编. - 天津: 天津社会科学院出版社, 2006.4

ISBN 7-80688-246-4

I. 村… II. 于… III. 农村-群众自治-法律-研究-中国
IV. D921.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037102 号

出版发行: 天津社会科学院出版社

出版人: 项新

地址: 天津市南开区迎水道 7 号

邮编: 300191

电话/传真: (022) 23366354 (总编室)

(022) 23075303 (发行科)

电子信箱: tssap@public.tpt.tj.cn

印刷: 天津超杰新世纪彩印有限公司

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

印张: 7.75

字数: 200 千字

版次: 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1 - 2500 册

定价: 16.00 元



版权所有 翻印必究

编委会成员名单

编委会主任:刘桂普

副主任:欧阳澍

主编:于语和

编委:王华锋 王传涌 王越超

安 宁 杜慧娟 邵 菲

序 言

刘广炬

实行村民自治，使农民群众依照法律和规章制度管理基层公共事务和公益事业，这是农村基层民主法制建设的一项核心任务，是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的生动实践，是构建社会主义和谐社会的一项重要基础性工作。天津市委、市政府历来高度重视村民自治工作，多次指示要把这项工作抓紧、抓好、抓出成效。多年来，全市各涉农区县在市委、市政府领导下，精心组织，狠抓落实，使村民自治工作取得了长足的进展。各乡镇农村认真贯彻村民委员会组织法，建立健全村民自治组织体系和制度体系，大力推行民主选举。自我教育、自我服务、自我监督的意识和能力显著提高，各项民主权利得到了充分实现，切实维护了农村社会的持续稳定。实践证明，村民自治的深入开展，对于引导和规范基层干部群众的行为，推进农村各项事业的协调发展，保障全市改革开放和现代化建设事业的顺利进行，具有十分重要的意义。

党的十六届四中全会把不断提高发展社会主义民主政治的能力确立为加强党的执政能力建设的主要任务之一，对于扩大基层民主，完善基层群众性自治组织的民主管理制度等提出了更高的

要求。民主法治是和谐社会的一项重要内涵。构建社会主义和谐社会，必须加强民主法制建设。村民自治作为民主法制建设的重要内容，需要更加深入地开展。当前，我市进入了追求更高水平、更加协调发展的新阶段。实施“三步走”战略目标，全面加快建设滨海新区，全面建设小康社会，建设和谐天津，已成为我市发展所面临的重大历史性任务。面对新的形势、新的任务，村民自治工作需要在认识上进一步深化，在内容上进一步丰富，在方法途径上进一步灵活多样、贴近实际。

理论探索是推动实践深化的必要途径。《村民自治法律制度研究》一书，系统阐述了中国村民自治的发展历程，深刻分析了我国村民自治的内涵及其现有的法律制度体系，对村民自治的发展前景进行了科学展望。这部研究论著兼具理论价值和现实意义，是全面了解村民自治的好教材。相信本书的出版，将进一步激发专家学者对村民自治理论和实践的研究热情，为相关的实际工作部门带来有益的启示和帮助，对我市村民自治工作的深入开展起到积极的促进作用。

2006年3月

弁 言

本书编委会

中华民族的发轫，起源于以黄河、长江为依托的农业文明；历代王朝的更替，肇端于以土地兼并为导线的农民战争；近代中国的崛起，孕育力量于以农民为主体的民众之中；而经济体制的改革，又一次以农村的联产承包为契机。

历史虽然不能用语言来表达自己，却让我们在无数的经验和代价面前，明白了农民的重要，让我们在农民的身上，听见了无声的惊雷。无怪乎有的学者高呼：“谁抓住了农民，谁就抓住了中国，谁丢了农民，谁就会丢掉中国。”^①

在关乎农民的众多问题当中，村民自治无疑是其中十分重要的一端。历代王朝都曾经试图将国家权力延伸至广大的乡村，但是在经历了反复的试错和博弈之后，他们大都将权力的触角止于县级。县级以下的广大乡村，则处于高度的自治之下。以缙绅为主体的村落精英，运用政治、经济和文化的手段，在推行国家行政管理的同时，也使广大农村在相对封闭的环境内处于良好的运转之中，从而实现了“官民相得”的既定目标。

当然，由于经济和意识形态的原因，在传统社会“乡村自治”正面作用的背后，也隐藏着诸多落后与不合理的地方，使得“乡

① 参见徐勇为《岳村政治》（于建嵘著，商务印书馆2000年12月版）所作的序言。

村自治”与我们在本书中将要谈到的“村民自治”有着本质的不同。正是基于这一原因，以1987年《村民委员会组织法（试行）》的颁布为标志的“村民自治”，在借鉴的同时对传统进行了根本的改造。在诸多的改造当中，将普遍的公民权作为“村民自治”的基础则是最根本的举措。所以，“村民自治”与宪法有着莫大的关系。与此同时，《村委会组织法》作为宪法性文件，对村民自治的主体、内容、组织结构、运行机制等问题都做了原则性规定。而对原则性规定做了可操作化、具体化处理的行政法规、部门规章和地方性法规则使“村民自治”得以落实。此外，作为非正式法律文件的其他规则体系：如村规民约、乡土契约等，在现实中亦发挥着不可忽视的作用，理应被纳入研究的视野。

本书主要分为三个部分，在第一章中主要叙述了传统民间自治组织及其特点，当代中国村民自治的发展历程及其社会基础以及村民自治的基本内容等内容。在第二章中，对包括宪法、《村委会组织法》、行政法规、部门规章、地方性法规在内的国家法律体系做了全面、细致的论述。在第三章中则关注了村民自治与其他规则体系的辩证关系，主要包括村规民约和乡土契约。

我们的学识有限，实践经验不足，本书中难免存在错谬之处，欢迎学界方家批评指正。

2006年4月

目 录

序言	刘广炬(1)
弁言	本书编委会(1)
第一章 村民自治的历史渊源及其基本内容	(1)
一、中国传统民间自治组织及其特点	(1)
(一)中国古代村级治理体制的演变过程	(1)
(二)近代民间自治的实践及其特点	(9)
(三)中国共产党领导下的村级治理体制	(22)
二、当代中国农村村民自治的发展历程及社会基础	(28)
(一)当代中国村民自治的产生和发展历程	(28)
(二)中国村民自治的理论基础	(36)
(三)村民自治的现实基础	(46)
三、村民自治的基本内容	(54)
(一)村民自治的含义	(54)
(二)村民自治的组织结构	(56)
(三)村民自治的制度结构	(66)
(四)村民自治的特点	(66)
(五)村民自治的社会意义	(69)
第二章 村民自治的法律制度体系	(74)
一、村民自治的立法基础及法律体系的完善	(74)

(一)村民自治的立法基础	(75)
(二)村民自治法治建设的制约因素	(79)
二、村民自治与宪法的关系	(84)
(一)村民自治是宪法的重要内容	(84)
(二)宪法是村民自治的重要保障	(86)
三、村民自治与《村民委员会组织法》的辩证关系	(89)
(一)《村民委员会组织法》概述	(90)
(二)《村民委员会组织法》对村民自治的保障	(96)
(三)村民自治的运行机制	(100)
(四)现阶段《村民委员会组织法》存在的问题	(114)
四、村民自治与行政法规和部门规章的辩证关系	(132)
(一)国务院的行政法规和民政部的规章	(132)
(二)国家行政权与村民自治	(133)
五、村民自治与地方性法规的辩证关系	(134)
(一)村民自治的省级立法和市县级规定	(134)
(二)村民自治地方性法规建设中存在的问题及 完善	(153)
第三章 村民自治与村规民约及其他规则体系的辩证 关系	(158)
一、村民自治与村规民约的辩证关系	(160)
(一)民间法与村规民约的关系	(161)
(二)村规民约的历史发展与构建	(166)
(三)村规民约的性质、地位与作用	(176)
二、村民自治与乡土契约的辩证关系	(186)
(一)乡土契约及其与民间法的关系	(187)
(二)乡土契约的分类	(191)

(三)乡土契约的主要救济方法——民间调解	(206)
(四)乡土契约与国家法的衔接	(212)
结语:改革——村民自治的生命线	(217)
一、农村税费改革与村民自治的建设	(217)
(一)农村税费改革的必要性	(218)
(二)农村税费改革的主要内容	(219)
(三)农村税费改革对于村民自治的影响	(220)
二、村民自治改革前景的展望	(224)
参考文献	(229)

第一章 村民自治的历史渊源 及其基本内容

中国是一个具有五千多年文明历史的大国，在这漫长的历史发展过程中，中国创造了世界上最为辉煌的政治、经济和文化。随着农耕文明的发展与演进，作为社会基础的农村基层组织的形式及其管理方式发生频繁的变化。为了更好地研究当前的村民自治及其发展趋势，有必要对中国农村基层组织的形式及其管理方式的变迁作一简要的历史考察。

一、中国传统民间自治组织及其特点

从古至今，中国最为广大的农村地区，一直是统治阶级统治和管理的重要环节，随着历史的不断向前发展，农村社会也不断发生着巨大的变化，再加上农村特有的生活环境和农民特有的生活方式，这就要求农村社会的基层组织形式和管理方式也必须不断适应时代的发展，从而维护社会的稳定，促进社会的发展。

（一）中国古代村级治理体制的演变过程

中国古代乡村社会有着鲜明的特点，就是分散的小农经济。农村经济的基本组织形式是一家一户分散生产的小农经济，“家”是社会的基本生产和生活单位。虽然家族（或者家庭）内部、村庄内部的联系十分紧密，但是各家之间、各村之间却缺乏经济文化联系，农村社会呈现“一盘散沙”的状态。这种分散的状态显

然不利于统治阶级进行管理，因此，为了将分散状态的农村社会统合起来，统治者在农村社会之上建立起以皇权为代表的专制官僚体系，通过行政力量将农村社会联成一个整体，即以“国”将一个个“家”组合成“国家”。这样，在乡村内部通过自治权来管理，乡村外部由行政权来控制，乡村社会内部的自治权和来自于乡村外部的行政权二元有机结合的特点：自治权主要用于乡村的社会性事务和少量的经济性事务；行政权主要用于公共工程的修建、税费收取等管理性的事务。国家行政机构一般不进入乡村，即“王权止于县政”。行政权力主要是通过王权认可的力量延伸到乡村，实行的是无为而治和乡绅治乡。这是因为，在小农无法提供更多的剩余产品支持的情况下，无为而治是一种更好的选择；而在面对众多分散农户的情况下，利用乡村自身的力量达到治理乡村的目的，以减少行政成本，无疑是一种低成本的廉价治理。

但是我们又必须看到，中国古代在国家权力与乡村社会关系方面的表现并不是一成不变的。北宋时期的保甲制度的推行意味着国家权力对于乡村社会的渗透和控制较以往有重大的不同，代表着古代中国的国家权力在处理国家—社会的关系上的重大转型。这样，在古代中国，国家权力在渗透乡村社会的过程中就呈现出一定的变异。

基于此，我们来详细考察中国古代历史上的村级治理体制的演变过程。

1. 先秦至隋唐时期的村级治理体制

由于中国历史上第一个奴隶制王朝夏朝没有明确的文字记载，所以，对于当时农村的最基层的组织形式和管理方式难以进行考证。

商朝流传下来的资料也很少，只是在一些文献中有零星的记载。据《尚书·酒诰》中记载，商朝地方行政官吏依次是：侯、甸、男、采、卫、邦伯、里君。由此，“里”一般被看成是最基

层的官员。但是,现存的甲骨文中却没有“里君”的记载,只有“族尹”等字样,“族”大致上是一个家族的居住单位,也就是一个“族”相当于一个“里”。此外,殷墟卜辞中还有“多生”等名称,相当于《尚书·酒诰》中提到的“百姓”,都是指最底层的长官。

可见中国村级治理组织最早应该为“里”。在分封制时代,它是作为宗族血缘群体的对立物而产生的组织形式,后来与郡县制相结合成为行政区划中最小的一级单位。然而不论是分封制还是郡县制,“里”都是先秦时代人们参与社会活动、进行社会生活的最基本社区。^①

在周朝,对于基层治理的组织形式已经有了较为详实的记载。据《周礼》记载,西周推行“乡”、“遂”制度,鄙、酈、里、邻等是基层政权组织,各自的关系是五家为邻,治于邻长;五邻为里,治于里宰;四里为酈,治于酈长;五酈为鄙,治于鄙师;五鄙为县,治于县正;五县为遂,治于遂大夫。这个时期还有一种类似“里”的基层组织,称为“社”。《周礼》中有“二十五家为社”的说法。有些史籍里“里”和“社”通用。春秋后期还出现了“邑”,也是聚族而居的村落,是从家长制家庭公社的大家庭中分化出来的,它也属于村级组织。到战国时期,产生了郡县制,在县下面出现了乡、里、什、伍四级组织,其中,乡管十个里,一里约百家,辖十个什,每什十家,包括两个伍,每伍由五户居民构成。

秦朝统一中国后,开始实行郡县制度,是我国郡县制度发展和完善的重要阶段。这时,县是地方基本行政单位,县以下的政权组织统一为乡、亭、里。里以下居民则按什伍编制,是为乡亭制。这是国家的基层政权试图渗入民间社会的一次尝试。但是由

^① 参见李瑞兰《中国社会通史》(先秦卷),山西教育出版社1996年版,第177页。

于历史发展的惯性，还没有完全脱离乡里制的框架，只是发生了一些小的变革。

汉承秦制，汉朝沿袭了秦朝的乡亭制，并且有了进一步的发展。汉朝在乡亭下一般都有十里。里内居民按照什伍编制，即一里下有十个什，什有什长；一什下有两个伍，伍有伍长，每伍有居民五家。里还是居民的公共活动场所，秦汉时期的里一级组织机构比较规范，基本上是百家为一里，在职务设置上也很明确。里吏主要有“里正”，东汉称为“里魁”、“父老”、“闾佐”、“社宰”或者称“里宰”、“里门监”等。里都建有里门，里门旁边是学校，汉时称塾或书馆，是里的教育机构，负担教育儿童和居民道德教化的作用。此外，里还是居民供奉土地神、祭祀以及开展集体活动的场所。东汉末年起，由于军阀混战，县以下政权组织遭到破坏。在汉朝时期，乡村组织和村吏的职能主要是维护治安，进行户籍管理，并向官府禀告里之大事。里正兼有官民二重身份，负责里的事务。

魏、蜀、吴三国建立后，对于乡政未加改革，仍沿袭秦汉旧制，按乡、里、什、伍编制居民。

西晋时，乡下设里，每里辖一百户，若不满五十户，并入临近的里。东晋实行的乡里制加强了什伍连坐，里伍中等级森严。

北魏初期实行宗主督护制。在地方建立以宗族为单位的基层组织坞、壁垒、堡等，成为宗主、邑主、坞主、行主，官府承认他们对百姓的督护。^①自孝文帝后实行“三长制”，即邻长、里长、党长。按照人口普查原则，全国居民根据“五家为邻，设邻长；五邻为里，设里长；五里为党，设党长”的原则进行编制，建立基层政权，党隶属于县。“三长”由居民推选，但大多为以往的宗主，主要职责是负责审核本党、本里和本邻的户籍，征收赋税

^① 参见何泽中《论村级组织变迁与村民自治》，《求索》2002年第1期。

和征发徭役、兵役等。这种“三长制”使自秦以来的乡里制发生了显著的变化，并与“均田制”一道为控制人口，加快经济发展起到了非常重要的作用。

还值得一提的是，在这个时期，“村”的名称出现，“村治”第一次出现在村级治理体制史上。据考证，东晋南朝时期，开始设置了村一级的管理机构—村司。村司的人员构成主要有村长、路都等人。村与里相互交错。里为百户，村则大小不一，小的二三户人家，大则数百户上千户人家，“村”逐渐演变为一个完整的地域概念。

隋朝时期，隋文帝进行改革，建立了严密的地方政权机构。隋朝初年颁布政令，规定县以下基层建制为保、间、族三制。但畿内、畿外有所不同。畿内以五家为保，设保长一人；五保为一间，设间正一人；四间为族，设族正一人。畿外以五保为一里，设里正一人，相当于间正；四里为一党，设党长一人，相当于族正。保长、里正、党长之间要相互监督。

唐朝时期村级治理发生了重大变化，“村”正式被国家法令确认为基层组织，村、里成为基层的重要组织。《旧唐书·职官志二》记载：百户为里。两京及州县之郭内分为坊，郊外为村。里、坊、村皆有正，以司督察。四家为邻，五邻为保，保有长，以相禁约。在唐朝，建立在邻保之上的村的含义非常明确，村设村正，负责村内治安。村正人选，平民可担任。五代十国时期，村级治理体制沿袭隋唐制度。

2. 宋元明清时期的村级治理体制

中国历史步入宋王朝之后，国家对乡村的治理体制发生了重大变化。北宋时期，在王安石变法之前，沿袭了唐和五代的乡村治理体制。县下仍是乡，但乡下是坊和里，坊、里下是户。宋代大多数的地区的乡村也设置了村，村设村正。据考证，宋代的村一般指村庄，即从事农业的民户聚集在一起形成一个自

然群体：一部分是聚族而居、累世同居的大家庭，几代、几十代共同生活在一起不分家，这个特殊群体称之为“义门”；另一部分是具有血缘关系，同姓的又是分散的各个小家庭结合在一起的村落组织，而绝大部分是没有血缘关系也不是同宗同姓散居在一起形成的村落群体。^①王安石变法将村级治理体制的发展推进到了一个新的阶段。王安石推行保甲法，于熙宁三年十二月由北宋政府颁布《畿县保甲条例制》。根据保甲条例，将全国人口进行统一的编制。每十家为一保，选保长一人；五保为一大保，选大保长一人；十大保为一都保，选出都保正，副都保正各一人。在保甲制内，保丁练习武艺，其余人从事农业生产。如有警报发生，由保长率领众人去抓人。保甲制与乡里制在南宋时期一直混用。王安石变法推行的保甲制开创了国家权力与民间社会关系的新篇章。

保甲制度打破了乡里原有的充满道义温情的宗法制度，它的产生和发展可以说是古代村级治理体制的一个重要的里程碑。保甲制度的起源可以追溯到商鞅变法。商鞅变法开阡陌、编什伍、实行连坐制。虽然没有保甲之名，却具有后世保甲之实。而王安石实行的保甲制度实际上是一种兵民合一的军政制度，虽然他的目的是维护基层社会制度，但是与以往的乡里精神发生严重的背离：一是保甲制度重保甲二级，表明国家权力对乡里社会基层的直接渗透；二是保甲制度实行保甲连坐，削弱了乡里社会的自治色彩。因此，保甲制的实行，意味着专制国家对权力的更高垄断，并通过建立从中央到地方的权力系统和严格统一的法律制度来控制整个社会。这样，中国的乡村治理体制开始带上了沉重的国家化色彩，并一直影响到我国的近现代时期。

元朝时期，县以下的基层政权组织是里，基层社会组织是村

^① 参见伍崇岳主编《中国社会通史》(宋元卷)，山西教育出版社1996年版，第146页。