



岳麓法学文库

何泽中 著

当代中国村民自治

Dangdai Zhongguo Cunmin Zizhi

湖南大学出版社



岳麓法学文库

7638
H33

何泽中 著

当代中国村民自治

Dangdai Zhongguo Cunmin Zizhi



A1040740

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国村民自治/何泽中著. —长沙: 湖南大学出版社, 2002. 9

ISBN 7-81053-477-7

I. 当... II. 何... III. 农村—群众自治—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据该字(2002)第 028082 号

当代中国村民自治

Dangdai Zhongguo Cunmin Zizhi

何泽中 著

-
- | | | |
|-------------------------------|-----------------|--------------|
| ☐ 责任编辑 | 王和君 | |
| ☐ 封面设计 | 张 毅 | |
| ☐ 出版发行 | 湖南大学出版社 | |
| | 社址 长沙市岳麓山 | 邮码 410082 |
| | 电话 0731-8821691 | 0731-8821315 |
| ☐ 经 销 | 湖南省新华书店 | |
| ☐ 印 装 | 长沙县新华彩印厂 | |
-

- | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|--|----|-----------------------------|-------|
| ☐ 开本 | 850×1168 32 开 | ☐ 印张 | 12 | ☐ 字数 | 248 千 |
| ☐ 版次 | 2002 年 9 月第 1 版 | ☐ 2002 年 9 月第 1 次印刷 | | | |
| ☐ 印数 | 1-4 500 册 | | | | |
| ☐ 书号 | ISBN 7-81053-477-7/D·48 | | | | |
| ☐ 定价 | 25.00 元 | | | | |
-

(湖南大学版图书凡有印装差错,请在承印厂调换)

序

伟大的中华民族正在进行并将继续进行伟大的变革,农村村民自治就是其中的一个重要组成部分。对此,只要看看党的十五大报告将村民自治作为政治体制改革的一项具体要求就可了然于心。的确,农村村民自治既是历史的必然,也是时代的呼唤,更是人民的要求。然而从理论界的研究现状来看,情形却远不能令人满意。这主要表现在三个方面:一是研究视角单调,一般都立足于政治学和社会学角度;二是基础理论薄弱,对何为村民自治等基本问题存在不够准确、似是而非,不够明白、含糊不清,不够深刻、浅尝辄止等不足;三是研究路径存在偏向,要么理论不联系实际,要么不能较好地联系实际,也就是说村民自治理论经常与中国社会的历史进程貌合神离。因此,尽管理论界在村民自治问题上取得不少很有价值的成果,但严格说来,与社会实践的发展要求和人民的需要还存在着较大距离。这就决定了以认真的态度、科学的方法与扎实的工作,对村民自治的理论与实践问题进行探讨的确刻不容缓。基于这样的认识,我认为,何泽中同志在其博士学位论文基础上修订出版的《当代中国村民自治》一书,由于至少在以下三个方面的有益探索,而在一定程度上开创了中

国村民自治理论研究的新境界，将村民自治的理论研究推上了一个新台阶。

其一，本书在研究视角上进行了新的有益探索。如前所述，既有的研究成果，主要集中于政治学和社会学领域，法学界人士则较少系统地涉及村民自治问题。何泽中同志基于法学视角，尤其是宪法学视角对此进行较为深入细致的研究，无疑是一种创新。比如，他对村民自治权的阐述相对于已有成果而言，无疑是不可忽视的突破。自然，尽管该书侧重于宪法学理论视角，但并不意味着它排斥政治学与社会学等领域的有关成果，相反，它对有关理论研究成果进行了较为恰当的借鉴与吸收。

其二，本书在村民自治的基础理论上进行了新的有益探索。根深才能叶茂。村民自治理论之所以总体水平还不尽如人意，一个重要原因就在于基础理论薄弱。事实上，基础理论薄弱也是总体水平不高的一个重要表现。何泽中同志敏锐地捕捉到了这一点，并用了五分之一的篇幅，综合运用语义分析法、比较分析法、价值分析法、历史分析法等方法，详细地论述了村民自治的概念、性质、特征、意义、基本原则及发展历程，提出了一系列富有新意的观点，从而完善并发展了村民自治的基本理论。

其三，本书还对当代中国的村民自治进行了新的有益探索。在我看来，无论是评析村民自治的现状，还是展望村民自治的发展，都必须把村民自治与当代中国的历史进程及其各个具体方面紧密结合起来。因为它们不仅构成了村民自治的基本生存环境，而且是它们而不是别的什么对村民自治提供

了种种要求,并将继续提出新的要求。因此,只有从理论与实践、历史与现实,“应然”与“实然”等多重角度考察改革开放与村民自治、现代化建设与村民自治、全球化与村民自治、人民当家作主与村民自治、依法治国与村民自治等问题,关于村民自治的理论研究才会视野开阔,才会找到至深的根据。也只有这样,村民自治的完善才能够真正科学地开发起来。应该说,何泽中同志在此方面进行了很好的尝试。他用了大量笔墨分别具体论述了农村社会变迁、农村宗族制度、农村法制建设、农村可持续发展与村民自治发展之间的关系,从而在一定程度上改变了以往研究中的不足。

何泽中同志曾经是我的博士研究生,他在繁忙的工作之余认真刻苦地学习,终于如期完成学业,并一直致力于基层组织建设的研 究,笔耕不辍,曾出版过专著,发表过不少论文。作为他的导师,对他取得的每一项成绩我都感到由衷的高兴。当然,就本书而言,尽管并非尽善尽美,比如,“法的味道”还可进一步加强,结构也可做些调整等等,但瑕不掩瑜。因此我郑重地将本书推荐给广大读者,并希望大家更多地关注中国村民自治这一课题,为进一步推动村民自治理论和实践的发展做出更多的贡献。

周叶中

2002年6月于武昌珞珈山

摘 要

村民自治是在中国共产党领导下亿万农民的伟大创举，也是在宪法原则精神指导下，法律制度安排的当代中国农村的基层民主形式、管理制度、村民社会关系和社会活动的有组织的规范体系。本文依据宪法和《村民委员会组织法》，对村民自治的性质、特征、基本原则、自治权利、政策法律基础、制度保障、组织架构、运行机制等方面进行研究，并对村民自治的发展和完善提供对策性建议。

第一章论述村民自治的基本理论。在概述自治的基础上，对村民自治的概念进行学理辨析，论证村民自治是理念性、制度性、治理模式和活动方式概念。通过对村民自治与其他自治、村民自治组织与其他组织的比较研究，提出村民自治具有基层性、群众性、自治性等基本属性，并具有参与性、自治性、直接性、时代性等特征，提出了村民自治的基本原则是民主、自治、法治和党的领导。通过考察村民自治的发展历程和发展动因，将村民自治划分为萌芽和产生、兴盛和普及、定型和实施、法制化和制度化四个阶段；其发展动因归结为改革是根本、民主是前提、法制是保障三个方面。提出村民自治的意义在于推动社会主义民主政治建设，促进社会主义市场经济体制的建立，提供社会稳定的制度模式，创新党的领导的实现方式。

第二章阐述村民自治权及其实现。通过论述村民自治权的涵义和范围,提出村民自治权既是权力、权利,也是职权,包括选举权、决策权、管理权、建章立制权、监督权等内容。提出和论证村民自治权具有合法性、正当性、民主性和可行性,其实现载体是个体化权利载体、组织化权利载体、代表化权利载体,其实现方式是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。提出并论证了对村民自治权的侵权和救济,分析侵害村民自治权的主要表征,论述诉讼救济、行政救济、调解救济等救济方式,并呼吁法律援助。

第三章论证村民自治的政策法律基础和制度保障。通过论述政策、法律和制度的概念及其联系和区别,提出政策是法律、制度的依据,法律是实现政策的重要形式,制度是政策和法律实施的保障。论证了村民自治的政策基础、村民自治的法律依据和立法基础、制度对村民自治的保障作用。

第四章探讨村民自治的组织架构和运行机制。通过对古代、近代和新中国建立后村的建制和村组织变迁进行考察比较,探讨了人类文明积累与村民自治的演进。从村级组织系统构成、村民自治权力机构、工作机构的结构分析入手,论证了村民自治组织架构。提出和论证村民自治的运行机制模式为村民主体自治,党的核心领导,地方政权保障,其他组织配合。提出实现村民自治必须建立高素质的村干部队伍,加强村干部的培养、教育、管理和监督。

第五章比较研究国外村级组织建设对中国村民自治的启示。通过介绍和考察九国村级建制和八国农民合作经济组织的理论与实践,并对其进行综合比较,认为对我国村民自治的

启示有四个方面：扩大村民自治权；完善村民自治法律；理顺党的组织、自治组织、经济组织的关系；改造、培育和发展农民合作经济组织。

第六章探讨村民自治的发展与完善。通过探讨农村社会变迁与村民自治的发展，认为农村社区分化、群体分化、组织分化、生活方式嬗变将带来村民自治的发展。通过探讨农村传统宗族制度与村民自治的发展，分析农村传统宗族制度的历史变迁、当前形态和对村民自治的影响，提出充分运用村党组织的政治优势和村民自治机制的力量，分化农村宗族势力。通过探讨农村法制化建设与村民自治的发展，提出和论述建立农村法律体系的基本框架，即完善以村民自治为核心的基层民主政治法律体系；健全以保护村民合法权益为核心的农村经济法律体系；建立以精神文明建设为核心的农村思想道德体系。通过探讨农村可持续发展与村民自治的发展，提出村民自治是实现农村可持续发展的长久之策，为此必须实现村民自治与环境保护的良性互动，村民自治与控制人口增长、提高人口素质的良性互动，村民自治与自然资源永续利用的良性互动。

目 次

摘要

第一章 村民自治的基本理论	1
第一节 自治与村民自治	1
一、自治辨析	1
二、村民自治概念	8
三、村民自治与其他自治法律性质之比较	22
四、村民自治组织与其他组织之比较	25
第二节 村民自治的性质和特征	28
一、村民自治的性质	28
二、村民自治的基本特征	34
第三节 村民自治的基本原则	37
一、民主原则	37
二、自治原则	39
三、法治原则	40
四、党的领导原则	41
第四节 村民自治的发展历程和发展动因	42
一、村民自治的发展历程	42
二、村民自治的发展动因	49
第五节 村民自治的价值与功能	54

一、推动社会主义民主政治建设·····	54
二、促进社会主义市场经济体制的建立·····	57
三、提供社会稳定的制度模式·····	60
四、创新党的领导实现方式·····	63

第二章 村民自治权及其实现 ····· 68

第一节 村民自治权的涵义和范围 ····· 68

一、村民自治权的涵义····· 68

二、村民自治权的范围····· 72

第二节 村民自治权的实现 ····· 80

一、村民自治权的实现原则····· 80

二、村民自治权的实现载体····· 84

三、村民自治权的实现方式····· 87

第三节 村民自治权的救济····· 96

一、侵权与救济····· 96

二、侵害村民自治权的主要表征····· 98

三、村民自治权的救济方式 ····· 101

四、法律援助 ····· 105

第三章 村民自治的政策法律基础和制度保障

····· 107

第一节 政策、法律和制度 ····· 107

一、政策、法律和制度概念分析····· 108

二、政策是法律、制度的依据····· 110

三、法律是实现政策的重要形式 ····· 112

II

四、制度是政策和法律实施的保障	113
五、政策、法律和制度的区别	113
第二节 政策对村民自治的指导	115
一、村民自治的政策基础	116
二、村民自治政策的功能和意义	126
第三节 法律对村民自治的规范	135
一、村民自治的法律依据	135
二、村民自治的立法基础	144
三、村民自治法律的功能和意义	150
第四节 制度对村民自治的保障	155
一、村级制度的特征和作用	156
二、村级制度的要素和内容	161

第四章 村民自治的组织架构和运行机制

第一节 村级组织变迁与村民自治	177
一、村的概念的法理分析	178
二、古代村建制和村组织变迁	180
三、近代村建制和村组织变迁	190
四、新中国建立后村建制和村组织变迁	195
五、村级组织变迁的历史背景与法律思考	200
第二节 村民自治的组织架构	207
一、村级组织系统的结构	207
二、村民自治权力机构的结构	211
三、村民自治工作机构的结构	212
第三节 村民自治的运行机制	214

一、村民主体自治	215
二、党的核心领导	223
三、地方政权保障	223
四、其他组织配合	240
第四节 村干部队伍建设	246
一、村干部的概念、特征和作用	247
二、村干部的选拔	252
三、村干部的管理	254
四、村干部的工作方法	259

第五章 国外村级组织建设比较

第一节 国外村级建制比较	261
一、国外村级建制的综合比较	261
二、九国村级建制分析	270
第二节 国外农村合作经济组织比较	288
一、国外农村合作经济组织的综合比较	289
二、八国农村合作经济组织分析	292
第三节 国外村级组织建设对我国村民自治 的启示	300
一、扩大村民自治权	301
二、完善村民自治法律	302
三、理顺党的组织、自治组织、经济组织的关系 ..	303
四、培育、完善和发展农村合作经济组织	305

第六章 村民自治的发展与完善	307
第一节 农村社会变迁与村民自治的发展.....	307
一、社区分化重组与村民自治	308
二、群体分化重组与村民自治	310
三、组织分化重建与村民自治	313
四、生活方式嬗变与村民自治	317
第二节 农村宗族传统与村民自治的发展.....	320
一、农村宗族制度的变迁与复活	321
二、农村宗族势力对村民自治的影响	326
三、农村宗族势力分化与村民自治推进	328
第三节 农村法制化建设与村民自治的发展.....	330
一、加强法制教育,增强法治观念.....	330
二、健全法律体系,实行依法治理.....	338
第四节 农村可持续发展与村民自治的发展.....	344
一、可持续发展是农村发展战略的必然选择	345
二、村民自治是实现农村可持续发展的 的长久之策	347
三、实现村民自治与可持续发展的良性互动	349
参考书目	353
后 记	362



第一章 村民自治的基本理论

第一节 自治与村民自治

一、自治辨析

(一) 自治的基本涵义

自治一词源于希腊语 *autonomia*。它有两层涵义：一是独立自主，人民自己管理自己的事务；二是国家的某部分独立自主地进行管理，意味着一定的国家集权与分权。马克思、恩格斯、列宁都曾从国家结构形式和社会主义民主角度提出过自治问题。马克思在《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》中提到，独立自主、人民自己管理自己事务的组织，是“完整的自治组织”。他在《法兰西内战》中总结巴黎公社的经验时指出：“公社的存在本身自然而然会带来地方自治，但这种地方自治已经不是用来牵制现在已被取代的国家政权的東西了。”^① 列宁在《布尔什维克能保持国家政权吗？》中指出：“难道除了通过实践，除了立刻开始实行真正的人民自治，还有其他训练人民自己管理自己、避免犯错误的方法吗？”^② 他还在《苏维埃政权的当前任务》中，从民主集中

① 《马克思恩格斯选集》，第3卷，人民出版社1995年版，第58页。

② 《列宁选集》，第3卷，人民出版社1995年版，第306页。



制角度讲到自治：“民主集中制不但丝毫不排斥自治，反而以必须实行自治为前提。”^①我国的一些字典辞典也从不同角度解释过“自治”一词。《现代汉语词典》（修订本）将“自治”注释为：“民族、团体、地区等除了受所隶属的国家政府或上级单位领导外，对自己的事务行使一定的权力”，并以自治区、民族区域自治等为例加以说明。《中华法学大辞典》宪法学卷从四个方面阐释“自治”概念：第一，社会主义国家实行的不同形式的民族自治制度。采取单一制的一些社会主义国家，实行民族区域自治制度。在国家的统一领导下，在少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权，以保障少数民族人民自主管理本民族内部事务的权力。采取联邦制的社会主义国家，各民族都建立了自治共和国等自治单位，保障各民族人民享有平等权和自主权。第二，资本主义国家所采取的一种地方管理制度，指某一行政区域内的居民依据宪法和法律的规定，选举产生地方自治机关，独立管理地方事务。第三，中华人民共和国为实现国家统一而在香港、澳门实行的高度地方自治制度。根据“一个国家、两种制度”的方针和中华人民共和国宪法第31条的规定，全国人民代表大会在必要时设立特别行政区，制定特别行政区基本法，规定特别行政区实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。第四，中华人民共和国在农村和城市基层实行群众自治制度。这也是基层直接选举的一种形式。根据中华人民共和国宪法、村民委

^① 《列宁全集》，第34卷，人民出版社1958年版，第139页。



员会组织法和城市居民委员会组织法的规定，在农村和城市基层实行村民、居民自治，建立村民委员会、居民委员会，作为村民、居民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织，行使法律赋予的自治权。^①这里主要是通过列举四种自治类型来解释“自治”，但对自治本身并没有涉及。中国大百科全书民族卷中的“自治制”条目认为：它是指“一个国家的某一个地区依据国家宪法和法律的规定，自主地行使自治权，管理本地区事务的制度”^②，等等。

在笔者看来，顾名思义，自治之自者，己身，自己，扩而言之，一个组织自己，一个机关自己，一个单位自己，一个国家自己，都是一个自然体、自由体、自主体，它所强调的是不由或不受外力、他力的影响。治者，即治理、管理，有统治、整治、治理的意思。就字面而言，自治，相对于他治、外力治理而言，即自己管理自己，自己处理自己的事务，亦即通过内在机制的作用，自己整治和解决自身的问题。从国家、社会、组织来看，自治是一种形态或形式，是作为一种理念、制度、模式和方法而出现和存在的。具体说来，这种理念包括自由、民主、权利和统治的理念；这种制度既指政治管理制度，也指社会管理制度；这种模式既是政治表现模式，也是管理实现模式；这种方法既是思想方法，也是实施方法。由于自治与主治、他治相冲突，并排斥独裁，强调权利主体、直接责任，追求民主、平等和自由，因

① 许崇德主编：《中华法学大辞典》，宪法学卷，中国检察出版社1995年版，第895—896页。

② 《中国大百科全书》，民族卷，中国大百科全书出版社1998年版，第591页。