

2000 年国家社会科学基金青年项目成果

张广修 张景峰 著

村民自治权与基层政权关系论

河南人民出版社

2000 年国家社会科学基金青年项目成果

村民自治权与基层政权关系论

张广修 张景峰 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治权与基层政权关系论/张广修,张景峰著.
郑州:河南人民出版社,2006.7
ISBN 7-215-06017-9

I. 村… II. ①张…②张… III. 农村-群众自治-
关系-地方政府-研究-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 079059 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

焦作市黄河彩印厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 7.75

字数 200 千字 印数 1-3 000 册

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

定价:26.00 元



张广修 1966 年出生。1989 年毕业于中南政法学院法律系法律专业。现任中共洛阳市委党校法学部主任，法学副教授。兼任河南省社科规划项目立项同行评议专家、洛阳市社科规划项目立项专家评审组成员、洛阳市人大法律委员会、洛阳市人民政府立法顾问等社会职务。获洛阳市“五一”劳动奖章、“洛阳市优秀专家”称号。

主要从事民主政治、村民自治等宪政制度研究。主持完成两项国家社科规划项目《农村社区法治建设中的村规民约问题研究》、《法治建设中的村民自治权与基层政权关系问题研究》，参与完成国家社科基金项目《周恩来对毛泽东思想的贡献》。著有《村规民约论》（合著）、《周恩来对毛泽东思想的贡献》（合著）、《合同法通论》（合著）、《依法治国，建设社会主义法制国家》（撰稿人）等著作。主要学术论文有《村规民约的历史演变》、《村民自治权与国家基层政权的冲突与整合》、《权力失范 基层政权的无奈与村民自治权的抗争》、《村民自治权与基层政权关系问题初探》等。



张景峰 1966年出生。1989年毕业于郑州大学法学院法学专业。现任河南科技大学文法学院副院长，法学副教授。任政协洛阳市委第十届常委、洛阳市人大法律委员会、洛阳市人民政府立法顾问、洛阳市人民检察院专家咨询委员会委员等多项社会兼职。

现主要从事自治法、农法的研究。著有《村规民约论》(合著)、《公司法》(副主编)、《合同法通论》(副主编)、《民事诉讼判例实务问题研究》(撰稿人)等著作。主要学术论文有《村民自治的法哲学分析》、《村民自治内在机制重新法律定位探讨》、《对村民自治概念的法学分析》、《农民权益保障与增进法的设想》、《村民自治权与基层党的领导权关系探析》、《论公司法的基本原则》、《试论公司法基本制度》、《公司法概念新释》等。

序 言

村民自治制度从农民创造到国家制度性安排与推广，至今已有20余年的历史。随着村民自治制度的推行，村民自治制度的研究也走向深入。表现在：第一，研究队伍逐渐壮大。由10年前的9个人研究发展到目前的近百人研究，并逐步形成了以华中师范大学“中国农村问题研究中心”为核心的研究组织。第二，研究的学科领域逐渐扩大。由原来的就事论事发展到从政治学、社会学、法学、财政学、制度经济学等不同角度系统研究。第三，研究的问题逐渐深入。由原来集中研究村民自治制度的重要内容——村民委员会选举制度，发展到研究村民自治制度的整个内容——四个民主；由对四个民主的内容研究发展到对四个民主制度及其之间协调统一关系的研究，再发展到乡村关系和两委关系的研究；由制度研究发展到立法研究。第四，研究方法逐渐多样化。由实践性研究发展到理论性研究；由以个案研究为重点发展到个案研究、专题研究和综合研究并重；由单纯对中国农村治理问题研究发展到中外基层治理制度对比分析研究。第五，研究成果逐渐丰富。十余年来出版多部理论专著，发表大量相关论文，多次召开大型理论研讨会，民政部基层政权和社区建设司、中国农村问题研究中心等政府部门和农村问题研究机构还组建了多个专题网站。村民自治制度研究成果逐步成为国家制定农村政策、农村立法的重要参考依据，为我国农村政治体制改革、农村经济发展和三农问题的解决作出了重大贡献。这些研究成果使村民自治制度的研究逐步成为一门显学，不断吸引有志于此的大批不同专业学者加入研究行列，使村民自治学从社会学、政治学的边缘逐步分离出来成

为一门独立的新兴学科。

随着对村民自治制度内容——民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度及民主监督制度研究的深入，学者发现该领域的研究似乎也走入困境：立法的逐步完善、制度的趋向完备、政府的极力推行，都没能使村民自治制度建设取得理想的或者说制度安排所预期的效果。原因何在？除制度设计本身存在使其不能落实的原因外，制度运行环境的恶化也是其难于实现的重要原因。由此引起学者的关注与思考，逐步把目光从“四个民主”制度本身的研究转移并集中到乡村关系和两委关系的处理上。传统的观点认为，村民自治制度难于推行的主要障碍是基层政权与农村基层党组织对村民自治的非法干预与控制。但随着对乡村关系和两委关系研究的深入，逐步发现村民自治制度难于运行的原因并非全在于此，基层政权与农村党的基层组织也有自己不得已的难处与苦衷：一方面，压力型体制下基层政府所面临的政治、经济、社会发展压力日重，为保证对农村社会的动员和从农村吸取必要资源，不得不对村庄进行强力干预和控制，造成基层政权对村民自治权的侵犯，形成日趋紧张的乡村关系；另一方面，农村基层党组织的构成机制决定了其权力来源于基层政权的核心——乡镇党委，在其必须对上级党委负责的权力逻辑支配下，就必须服从基层政权的需要，基层政权所承受的压力也由此传导到农村，造成农村基层党组织的领导权对村民自治权的挤压，形成与权力来源于村民的村民委员会之间的紧张关系。乡村关系与两委关系的紧张使村民自治制度建设不可避免地走入政治体制性矛盾的困境。

政治体制性矛盾的激化必然导致社会的动荡，这是任何当政者不愿看到的结果。若不积极进行政治体制改革，其结果不堪设想（这并非是危言耸听，中国历史提供了太多的前车之鉴），这更是当政者不愿看到的结果。随着社会文明的进步，民主和法治成为历史的潮流，为政治体制改革提供了可能的氛围和途径。因而，愿不愿真正实行民主与法治成为当政者面临的严酷选择。共产党自诞生之日起就高举民主大旗并藉此

夺取了政权，依法治国方略的提出也表明其反对人治的决心，实行民主与法治的指导思想与理论基础雄厚，但能否真正落实就成为问题的关键所在。从农村村民自治制度建设实践来看，并不乐观，假民主与假法治盛行，成为一些地区村民自治制度走入困境的主要原因。

乡村关系与两委关系作为集中反映农村问题的舞台，之所以处于矛盾与冲突的浪尖和杂乱无序的状态，可以说正是由于缺乏科学合理的法律和制度对各方权力及其之间关系的规范。法律通过其以权利（权力）、义务（责任）为内容的法律规范来确定社会关系主体各方的权利和义务（权责），从而来调整社会关系，使社会关系的各方主体必须依法行使法律权利并履行法律义务；同时还通过对不同主体的不同权利（权力）、义务（责任）规定来平衡各方在其所处社会关系中的权利或权力。权利、义务（权责）是法律的灵魂，不同主体之间权利（权力）的平衡是法律的基本功能，也是民主政治和政治文明的基本要求。用法律的眼光来研究乡村关系、两委关系及乡村治理，关键就是如何用法律来规范和制约基层政权及其在村庄的延伸——村庄基层党组织的领导权，用法律来保护村民自治权，同时还要用法律来平衡基层政权与村民自治权之间、村庄基层党组织的领导权与村民自治权之间的关系。尽管它们之间的关系属于一种政治关系，尽管在目前中国的大环境下法律的作用还非常有限，但民主的政治总要走向法治，法治的作用总要不可避免地替代专制而发挥出来。因而，三权及其之间的两类关系的平衡还得靠法治。虽然法治不是万能的，但离开法治则必然走向专制。

依照《村民委员会组织法》的规定，乡村之间为指导与协助关系，两委之间为领导与被领导关系，而且还强调乡镇政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”，党支部应“依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”。可见，基层政权组织对村庄应是指导、支持和帮助而不是横加干预或命令；党的领导应体现为支持和保障而非控制或越俎代庖。虽然这种规定过于原则，但立法精神还是

非常明确的。它原则性地界定了基层政权、村庄基层党组织的领导权与村民自治权之间的权力边界。但在现实中,基层政权及其借助于其在村庄的代理人村党支部书记对村民自治权进行的强力控制,形成乡村之间及两委之间的对抗。因此,乡村之间及两委之间的对抗反映着基层政权对村民自治权的侵害,异化为基层政权代言人的村委会与党支部联合起来对村民自治权的侵犯反映着国家对村庄的挤压,而非村庄的自治。

当然,法律仅对乡村关系和两委关系的原则规定是不够的。法律的原则性规定对于村民自治的起步阶段是适宜的。这时自治刚刚起步,各种关系正在建立和适应过程中,旧体制的惯性作用仍起着巨大作用,实践对立法还没有也不可能提出更高的要求,原则规定的灵活性便于解决现实问题。但到了村民自治的发展和完善阶段,随着实践的深入,各种社会关系的复杂化,问题和矛盾会不断出现,法律的原则性规定对于它所调整的复杂化了的社会关系来说,便显得灵活性有余而可操作性不足,基层政府的指导权、村庄基层党组织的领导权与村民自治权三权之间的边界显得模糊不清。法律规范资源的缺乏是导致乡村治理走入困境的主要原因之一。权力的失范,致使基层政权的无奈与扩张、村庄基层党组织领导权的独断与越界同村民自治权的受损与抗争同时并存;三权之间形成的乡村关系和两委关系的矛盾与冲突就不可避免,且无时不在,愈演愈烈。

因此,乡村治理走出困境的可能的途径在于制定更为详尽的旨在有效制约基层政权和基层党组织的领导权,保护村民自治权,严格规范乡村关系和两委关系的《村民自治法》。以法律明确划分三权边界,规范两类关系,既是必要的,也是可能的。对于完善村民自治制度,促进村民自治的健康发展,走出乡村治理困境,也许不失为一剂良药。

基于上述对乡村治理现状的解读,我们认为法制建设中的村民自治权与基层政权关系问题,不能单纯地认为是乡镇政府对村民自治权的非法干预问题。两年来的跟踪调研和深入分析充分显示了其复杂性:一方

面，基层政权对村民自治权的非法干预虽是普遍现象，但它确有其不得已的难处和苦衷；另一方面，根据农村实际，对基层政权应作广义理解，它并非仅指乡镇政府的行政权，还包括了基层党组织的领导权（即乡镇党委的领导权及其在村庄的延伸——村庄基层党组织的领导权），而且基层党组织的领导权还往往起着决定性作用。因此，在研究村民自治权与基层政权之间的关系时，必然要涉及到我国现行政权体制的压力型特点，涉及到村民自治权与基层党组织的领导权之间的关系。既要研究基层政权对村民自治权的侵害，又要附带研究基层政权的无奈与苦衷；既要研究乡镇政府对村民自治权的非法干预，也要附带研究基层党组织对村民自治权的挤压；既要研究乡村关系，也要附带研究两委关系。从而能够更为客观全面地解读新时期村民自治权与基层政权之间复杂关系的现状和问题，为寻求可行的对策奠定坚实的实践基础。

本课题研究的材料来源于实证调查、媒体资料、乡村治理领域里学者的研究成果及相关的理论分析。实证调查方面，除合理使用1998年国家社科规划项目《农村社区法治建设中的村规民约问题研究》对6省10市农村现状的直接调查资料外，课题组对河南、广西、海南的调查资料，特别是项目负责人张广修参加“三个代表”驻村工作队驻村工作一年时间的观察、体验和获得的实证资料为课题研究提供了大量第一手资料和基本依据。对报刊电视等传统媒体及网络等信息渠道的相关资料的关注与搜索，为课题研究提供了更为广域的旁证资料。近年来，乡村治理领域里学者的研究可谓百花齐放，硕果累累；同时，各种层次的理论研讨会此起彼伏，课题组主要成员积极参加，如我们应邀参加了国家民政部 and 卡特中心于2001年9月在北京举办的“村民自治与中国农村社会发展国际学术研讨会”，以及华中师范大学中国农村问题研究中心于2002年10月在武汉举办的“公共财政与乡村治理学术研讨会”，同与会的中外学者广泛交流，为课题研究提供了可资借鉴的理论和研究方法。

在研究方法上，我们采用理论与实践相结合、个案分析与整体研究

相结合及实证分析的方法，对课题材料进行不同视角的分析，并运用法学原理进行理论研究，提出尽快制定《村民自治法》，健全村民自治法律制度，完善村民自治法律体系，规范村民自治关系各方主体的权利界限，促进农村政治体制适时改革，推动村民自治制度健康发展，建设农村社会主义政治文明，为实现党的十六大提出的“全面建设小康社会”政治目标营造良好的政治体制环境的建议和设想，以期有益于解决目前乡村治理中存在的问题，为正确处理村民自治权与基层政权之间的关系做出应有的努力。

在结构上，本课题的内容分为两部分：第一部分以论文形式表现，即本书的“第一篇 理论篇”，包括“村民自治权”和“基层政权”两章，是对村民自治和村民自治权的法理学分析和对基层政权的概括总结，为课题研究提供理论基础。第二部分以研究报告形式表现，即本书的“第二篇 实践篇”，包括“乡村冲突”、“两委矛盾”、“权力失范”、“司法评析”和“立法建议”五章，其中，乡村冲突和两委矛盾是对两类关系的现状、存在问题、原因及对策进行的分析；权力失范和司法评析是运用个案或案例群对前述分析的佐证和深入；立法建议是从立法角度提出的根本对策。论文和研究报告两部分内容紧密联系，相辅相成，既可分为两块，又可统为一体。因而，研究成果采用了统一编章的体例。

此外，2003年课题通过专家鉴定结项后，课题组继续对相关问题进行深入研究形成的研究成果，作为“第三篇 续篇”在本书出版时一同出版。另将涉及规范村民自治权与基层政权关系的主要国家法律、党的条例、文件作为附篇附之于后，便于读者查阅。

目 录

第一篇 理论篇

第一章 村民自治权 村民自治与村民自治权的法学分析·····	1
一、村民自治及其法哲学分析 ·····	1
二、村民自治权的法学分析 ·····	22
第二章 基层政权 国家基层政权的设置及特点 ·····	38
一、国家政权体制 ·····	38
二、国家基层政权沿革 ·····	40
三、现行基层政权体制及其特点 ·····	49

第二篇 实践篇

第三章 乡村冲突 村民自治权与基层政权的冲突与整合 ·····	59
一、村民自治权与基层政权之间的冲突 ·····	60
二、村民自治权与基层政权冲突的深层原因分析 ·····	67
三、村民自治权与基层政权之间的权力调整 ·····	69

第四章 两委矛盾 村民自治权与基层党的领导权的调适·····	72
一、处理村民自治权与基层党的领导权关系的经验·····	73
二、处理村民自治权与基层党的领导权关系中的法律故障·····	74
三、处理村民自治权与基层党的领导权关系法律故障的 原因分析与对策探讨·····	78
四、协调村民自治权与基层党的领导权关系方法展望·····	87
第五章 权力失范 基层政权的无奈与村民自治权的抗争·····	90
——以豫西山区L村为例	
一、案例村的基本情况·····	91
二、一元化领导：村级组织权力结构及运作·····	94
三、压力型体制：基层政权的无奈与扩张·····	98
四、相关思考·····	103
第六章 司法评析 基层政权干预村民自治及其司法审查评析·····	105
一、几个典型案例·····	106
二、基层政权干预村民自治的法律问题探讨·····	112
三、基层政权干预村民自治的司法审查评析·····	120
第七章 立法建议 建立完善的村民自治法律体系·····	125
一、确立《村民自治法》的村民自治基本法地位·····	127
二、《村民自治法》立法可行性·····	128
三、《村民自治法》应有内容设计·····	129

第三篇 续 篇

第八章 选举权的行使 洛阳市第五届村委会换届选举跟踪·····	147
一、洛阳市第五届村民委员会换届选举的基本情况·····	148

二、洛阳市第五届村民委员会换届选举的基本经验和突出特点·····	150
三、洛阳市第五届村民委员会换届选举中存在的问题及原因分析·····	157
四、针对换届选举中存在问题的对策和建议·····	161
五、换届选举中应注意的问题·····	167
第九章 自治比较 村庄自主治理与公司自主治理若干比较探讨 ·····	173
一、村庄自主治理与公司自主治理主体的比较·····	174
二、村庄自主治理与公司自主治理自治性规范渊源的比较·····	178
三、村庄自主治理与公司自主治理外在干预的比较·····	181
四、村庄自主治理与公司自主治理方式的比较·····	184
第十章 司法救济宪政观 宪政视野中村民委员会诉讼法律地位问题探讨 ·····	187
一、村民委员会诉讼法律地位问题的提出·····	187
二、村民委员会诉讼法律地位出现问题的原因分析·····	194
三、村民委员会诉讼法律地位问题解决方法探讨·····	204

附 篇

一、《中华人民共和国村民委员会组织法》·····	213
二、《中国共产党农村基层组织工作条例》·····	219
三、中共中央办公厅国务院办公厅《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》（中央17号文件）·····	226

第一篇 理论篇

第一章 村民自治权村民自治与村民自治权的法学分析

村民自治权寓于村民自治的实践之中。不明白村民自治,就难于理解村民自治权,弄不清楚村民自治权,也难于研究村民自治权的运行机制及其与基层政权之间的关系问题。在认识、探讨村民自治权以前,明确村民自治是非常必要的。同时,法律是现代生活须臾不可或缺的行为规范,一切权利的存在都必须有其法律依据和前提,村民自治权也来源于法律的规定。认识和探讨村民自治权也离不开法学分析的方法。鉴于目前学界在研究村民自治问题时还主要局限于政治学、社会学等领域,而从法学视角运用法学方法对村民自治问题进行分析还比较薄弱和有限,不足以满足研究村民自治权的需要,实际上滞碍了人们对村民自治相关问题的研究。因此,我们试图从法学角度、运用法学方法对村民自治进行分析,以期能够为认识和研究村民自治权问题建构一个法学视角平台。

一、村民自治及其法哲学分析

(一) 村民自治的本质与特点

村民自治是农村改革开放中确立的有别于建国后传统农村基层治理体制的制度性安排,并有明确的法律依据。但是,在我国法律中没有以村民自治名义命名的法律,其原则体现于宪法之中,其基本制度体现于《村民委员会组织法》之中。在《村民委员会组织法》中,有多条条文涉及到了“村民自治”的概念。由于该法主要是以村民委员会这一村民自治组织为规范对象的组织法,因此,也仅仅是从村民委员会的性质和民主治理的角度对村民自治进行的界定,而对于到底什么是村民自治却没有明示。这种缺失是由这部法律“组织法”的性质决定的。然而,这种缺失正是造成村民自治制度、《村民委员会组织法》理解上的分歧和障碍的原因之一,同时也不利于学理研究的深化。因此,正确分析、探讨村民自治的概念具有理论基础性意义。

1. 村民自治概念的历史发展

据考证,村民自治一词在1920年代就有学者开始使用,甚至在1920年代末——1930年代初,还是一个比较流行的词汇。^①不过,我们这里所研究的村民自治概念,主要是针对大陆现行村民自治制度下的村民自治进行研究的。

关于村民自治的定义,人们多根据宪法、法律规定进行阐释。1982年《宪法》第111条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”但这一规定是非常原则的,只是对村民委员会的性质定了性。具体制度是有其他法律规定的。当然,这些法律的规定对于界定村民自治会有更直接的启发意义。事实上,不少人对

^①李德芳:《吕振羽是村民自治一词的最早使用者》《北京师范大学学报(社会科学版)》2000(5)

村民自治的界定也证明了这一点。

与村民委员会组织法的立法发展相对应，对村民自治的定义大致可以划分为两个阶段。

(1)《村民委员会组织法(试行)》试行阶段。《村民委员会组织法(试行)》第1条规定：“为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展，根据《中华人民共和国宪法》的有关规定，制定本法。”第2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，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”在《村民委员会组织法(试行)》试行阶段，将宪法和试行法的这两条结合起来，衍生出了对村民自治的不同定义。比如，“中国农村村民自治是农村基层人民群众自治，即村民通过自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务，实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。”^①又如“村民自治的涵义是：一个或几个自然村的村民，自己组织起来，在基层人民政府的指导下，依照国家的法律、法规，进行自我管理、自我教育和自我服务，即由村民群众依法办理群众自己的事情”^②等。这类定义多是政治学学者从政治学角度，结合法律规范所下的定义。这两个定义即是如此，对于四个民主的问题没有提及。从法学角度对村民自治尽心定义还比较少见。

(2)《村民委员会组织法》施行阶段。《村民委员会组织法》第1条规定：“为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法，制定本法。”第2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，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。(第1款)村民委员会办理本村的公共事

^①徐勇：《中国农村村民自治》[M].武汉：华中师范大学出版社1997.12，第3页

^②王振耀 白益华主编：《乡镇政权与村委会建设》[M].北京：中国社会科学出版社1996，第175页