

理念 · 实践 · 创新 丛书

村民自治 与行政权的冲突

潘嘉玮 周贤日 著

 中国人民大学出版社

理念 · 实践 · 创新 丛书

村民自治 与行政权的冲突

潘嘉玮 周贤日 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村民自治与行政权的冲突/潘嘉玮, 周贤日著.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(理念·实践·创新丛书)

ISBN 7-300-05265-7/D·970

I. 村…

II. ①潘…②周…

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 (2004) 第 000607 号

理念·实践·创新丛书

广东省社会科学研究规划课题

村民自治与行政权的冲突

潘嘉玮 周贤日 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32 版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 8.625 插页 2 印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 241 000 定 价 15.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

导 言

中国农村村民自治已走过了二十多年的历程。这二十多年，既是中国农村基层治理模式发展的历史延续，又是中国农村基层治理模式在当代发展的必然过程。研究中国农村的村民自治，既要考察中国农村治理模式的历史发展，又要探讨中国当代农村发展的特定背景，只有从历史与现实相结合的角度去研究、认识中国农村的村民自治，我们才可以清楚地认识、揭示中国农村村民自治的根源、现状及未来发展的趋向。

近年来，对中国农村村民自治的研究已逐步繁盛起来，不仅国内的学者，国外的有关组织及专家也越来越关注中国农村的村民自治。这种研究，已经从对村民自治产生的历史背景、发展进程、运作方式的阐述、研究发展到对村民自治的本质、内涵，村民自治权

的概念、内容，村民自治产生和发展的经济基础，村民自治与国家民主政治的关系，村民自治权与国家行政权的关系，村民自治与党在农村基层组织的关系，村民自治与农村基层政权的建设，村民自治与农村经济组织的相互关系，村民自治的制度建设等更深层次的研究。这些研究对推动与完善我国农村村民自治有着重要的理论指导作用。

我们在加入到中国农村村民自治研究的队伍中来的过程中，特别注意到中国农村村民自治与中国国家现代化进程的相互关系，也特别注意到中国农村村民自治模式所反映的国家政权对农村基层治理的目的、要求与利益。现代中国农村的村民自治绝对不是完全由农村村民自发并自理的“自治”，它实质上是国家在现代化进程中必须加强政权对广大农村社会的治理，以形成国家实现现代化（当然包括农村的现代化）所必需的高度集中资源的要求的反映；国家积极地推动农村村民自治，正是国家政权要求渗透、下沉到广大农村基层的表现。一方面，国家政权需要渗透到广大的农村基层，但另一方面，国家目前又承担不起这种渗透所必须承担的成本，因此产生出目前中国农村实际存在的“村民自治”的模式：以村民委员会为组织形式，承担着村民自治范围的“村务”、村集体经济组织的经营管理、国家基层政权下达的“政务”，再加上共产党农村基层组织对村委会的直接领导，由此形成了“党政社村”四合一的高度统一的农村治理模式。不少关于村民自治的研究，从不同的侧面对这种治理模式提出了质疑，认为这违背了村民自治的初衷，并把一些较为充分地体现了这种模式功能的村称为“行政村”，把一些未能实现这种模式功能的村称为“瘫痪村”。然而，在我们的调查中却发现，不管是在村民自治中被称为“行政村”、“瘫痪村”还是“自治村”的村，无一例外的是，它们都必须同时在“村民自治”的范畴内承担着上述的“政务”、“村务”、“党务”、“经济组织经营管理”四方面的事务，对“村民自治”运作效果的评价，大体是针对这四个方面作出的，“行政村”、“瘫痪村”、“自治村”的评判标准，也是从这四个方面综合评价的结果。^①由此可见，尽管理论界

^① 对此我们在本书中有详细论述。

对中国农村村民自治有着许多关于中国农民民主权利实现的构想与向往，但中国农村村民自治的产生、发展及运作的确是与国家政权的管理密不可分的。

任何一项政治制度的建立，都可以从一定时代的经济的、政治的、社会的、历史的、文化的背景中找到其存在的原因。我们尝试从社会的深层原因去研究中国农村村民自治存在的问题以及解决问题的出路。

我们这项研究试图从三个角度对中国农村村民自治进行研究：第一，从国家与社会的角度研究村民自治的法律定位；第二，从国家现代化进程与国家政权的角度研究村民自治与国家政权的相互关系；第三，从社会经济基础与上层建筑的角度研究村民自治存在的问题以及解决问题的出路。

从民主政治的角度来看村民自治，村民自治实质上是国家与社会的关系在农村的反映。国家是社会发展到一定阶段的产物。在国家还没有出现之前，人类社会是以一定地域范围内的社会共同体的形式，通过“自治”以实现共同生活的目的的。这时的“自治”是真正的社会自治，由社会成员共同行使社会的治理权利，“自治权”是以社会权利的性质存在的。这里没有一种凌驾在社会之上具有强制性职能的权力。当社会产生了国家时，表明社会不同利益群体的矛盾冲突已经不能再通过社会共同体“自治”的方式来解决，而只能通过国家强制力解决，否则社会将陷入无休止的自相残杀之中。胜利了的阶级利用手中的暴力机器维持其统治社会所需要的社会秩序，于是国家就产生了。国家从产生的那一天起，就站在了社会的对立面，并凌驾在社会之上。这时，社会是由国家“统治”的。只要国家存在，“自治”就不可能是真正的社会“自治”，它只是在国家统治范围内的一种治理模式，是国家与社会的分权，更多的情形是国家政权内中央与地方的分权，所以，“自治”的概念是从“地方自治”开始，而且盛行在资产阶级获得了相当社会地位的近代，成为资产阶级向封建集权国家争取权利的口号。关于地方自治，有英美法系的“保护说”，大陆法系的“钦定说”，还有德国的“传来说”，日本的“承认说”，以及学者们的“固有权说”、“制度

保障说”、“人民主权说”、“人权保障说”等。^① 这些学说一方面反映了获得社会经济地位的资产阶级向封建集权国家的“分权”要求，另一方面也反映了社会发展到一定阶段，对国家权力的“制约”与“权利回归”的要求。如果说“地方自治”还是在国家政权范围内的“分权”，是中央政府与地方政府的权力划分；那么“社会自治”将是国家向社会的“还权”，是“国家权力”向“社会权利”的“回归”。中国农村的村民自治从理论上应该属于后者，即应属于“社会自治”的范畴，是国家权力向社会权利的回归。因此，村民自治不属于国家政权体系的范畴。当国家确定哪些事务可以交由村民自治时，这些事务就不再需要利用国家强制力去管理，而由村民自决；反过来，仍然由国家管理的事务，必须由国家政权机关去管理，而且以国家强制力为其后盾。因此，将“政务”、“村务”统统交由村民自治组织管理的做法并不符合“社会自治”理论。而且，从我国目前农村社会的经济文化发展的状况来看，还不具备完全“社会自治”的条件，目前还只能是根据各地的经济、文化发展状况逐步地“还权”，因此国家必须通过宪法性的立法，明确村民自治的法律定位，明确村民自治权的行使范围，同时允许各地根据地方具体的发展条件逐步扩大自治的范围。

从我国现代化的进程中国家政权在农村基层的作用来看，村民自治并不是要求国家政权从农村最基层的村“退出”，相反还必须强化国家政权对农村基层现代化的引导。一方面国家可以也应该将农村基层的一些事务交由农民自己去管理，但另一方面，农村基层经济文化政治事务中的一些重大事务却是必须靠国家政权的力量去实现的，甚至可以说，没有强有力的国家政权的组织、协调与指引，实现我国农村的现代化是不可能的。考察中国农村基层政权的发展历史，正好说明了国家政权向农村的渗透与国家的工业化（现代化）的进程是密切相关的。中国农村历史上就有着“自治”的传统，但古代中国农村社会基层的自治是“社会自治”，是国家政权顾及不到广阔的农村而采取的一种放任的治理方式，是“乡村绅

^① 参见郑贤君：《地方制度论》，北京，首都师范大学出版社，2000。

治”。直到清代末年，光绪三十四年（公元 1908 年）颁布的《城镇乡地方自治章程》，对自治范围、内容、自治机构和人员任期都作了比较详细的规定，才可以说是具有近代意义的自治。清末的乡村自治将地方自治机构纳入国家政权机构的组织体系，并使自治机构的负责人成为准政府机构的成员，达到国家政权机构向下延伸的目的，实现国家政权对农村社会的控制。以后“地方自治”的口号及具体实施，无一例外都是中国统治者为实现对农村控制所采取的治理方式。这实际上正反映了中国发展到近代，国家工业化的进程要求国家政权深入到广大农村基层，以获得工业化所必需的资源、交通、通信及市场。这是国家发展的客观规律，尽管发达资本主义国家几乎都盛行过地方自治的理论，但这些国家在现代化的进程中无一例外地并没有削弱国家政权在地方的作用，相反，国家政权不断通过各种形式加强国家的统一立法，加强国家经济发展大环境建设的统一。中国国家政权对农村的这种渗透，到 20 世纪五六十年代可以说都发展到了顶点。人民公社的“政社合一”使国家政权直接深入到广大农村的最基层，实现了国家对农村高度集中统一的领导。人民公社的出现正是以国家要赶超英美，实现国家工业化为背景的。尽管实践证明，国家政权的这种渗透由于其社会生活物质条件的不具备而未能成功，但它毕竟不是空穴来风，是国家急于实现工业化而产生的政权管理的要求。经过十年动乱后，国家全力进行现代化的建设，现代化要求国家有高度发达的市场、交通、通信网络，需要有充足的资源和广阔的市场，需要国家政权深入到广大的农村；同时，国家的现代化离不开农业的现代化，在中国，可以说没有农业的现代化就没有国家的现代化，农村的现代化急需国家的引导与帮助，国家有责任提供这种帮助，所以，国家政权向农村的渗透是现代化的需要。在中国社会发展的现阶段，国家政权不仅不能从农村的最基层“退出”，而且还应该加强其对农村基层建设的领导。目前，村民自治中出现的“政务村务”不分、村民委员会承担着大量的政府事务而失去了作为村民自治组织形式的本来职能的现象，正反映了现代化进程需要国家政权深入到广大农村最基层，而国家又承担不起这种深入所必须支付的成本的问题。这就必然会

出现以村民自治的形式实行“政社合一”的治理状况，这就是为什么人民公社的形式不存在了，而人民公社“政社合一”的治理方式在农村最基层的“村”似乎依然存在的原因。无论是“行政村”还是“瘫痪村”，实际上都是从国家政权管理的角度作为评判标准而得出的结论。一个可行的思路是，在实行村民自治的同时，由国家农村基层政权机构向“村”（行政村）派出机构，以实现国家在农村现代化进程中所必须承担的责任。但这种设想与我们现在推行的村民自治貌似冲突，对此我们在本书中将加以论析。

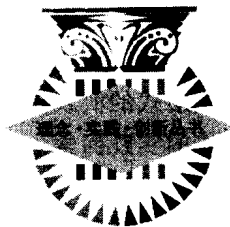
村民自治作为社会自治范畴的自治，必须使村民真正享有自治权利。然而，目前村民自治的实际运作模式却很难保障村民自治权利的实现，究其原因，还必须从社会的经济基础去寻找。我国的村民自治，实际上是“村治”、“行政”、“经营”、“党务”四位一体。这种运作模式植根于中国农村财产集体所有的模式。中国农村的集体所有制是集体财产的整体所有，集体组织的成员不能通过任何一种方式或渠道独立地行使他作为集体经济组织的成员对该集体财产所享有的财产份额，他必须依靠他作为集体经济组织成员的身份等待集体组织的分配，他所有的利益，包括生存所必需的一切物质条件，都与这个身份紧密相连，而这个身份与村民的身份又是一致的。农村家庭联产承包责任制，将集体所有的土地承包到农户，使农民获得了一定的经济自主权，这种经济自主权正是村民自治所赖以存在的经济基础。农民有了经济上的自主权，才会在政治上要求自治权。然而，作为村民自治所赖以存在的农民经济自主权又是很不充分的，除家庭联产的土地使用权益外，农民对集体财产几乎没有自主权可言。即使是承包到家庭的土地使用权益，也不能得到充分保障，因为承包期为30年，而且随时可能会以种种理由被集体经济组织的管理人收回。农民在经济上、从而在人身必须依附于集体经济组织。而集体经济组织与村民自治组织——村民委员会一般是二位一体的，由此，农民必须在经济上以至于在人身依附于村民自治组织，这就使村民自治权发生了变异。要使农民真正享有自治权，首先必须将村民自治权与集体经济组织的经营管理权分离，村民自治组织是公益性自治组织，集体经济组织是营利性经济组织，

村民公益性组织依法对村民营利性组织进行指导和监督，但两者的性质和组织结构不能发生混淆。另外，必须改革目前农村集体财产的所有模式，以农地使用权充分保障农民的土地权益，以股权实现农民对集体财产的所有权益。通过这种改造，以形成村民自治权所赖以存在的农民经济自主权。

当然，我们的这项研究还是很肤浅的，我们对于中国农村的了解还是很不够的。这项研究的深入，不是靠一般的问卷和座谈会的调查可以实现的。该项研究还必须依靠多学科理论的支持，必须对与村民自治相关的国家理论、法学、社会学、哲学、经济学、政治学、历史学等理论进行深入的研究。我们期待着进行这种研究所必需的时间及环境。

我们这项研究是广东省教育厅 2000 年社会科学研究规划课题，得到了广东省各地农村基层政权机构、村民自治组织及农民朋友们的支持。清华大学法学院商法研究中心主任、博士生导师王保树教授给予我们很大的支持。值此著作出版之际，一并表示我们深深的谢意。

在课题申报时，周贤日拟写了课题申报计划和纲要，潘嘉玮作了修改。在课题开展中，潘嘉玮提出了课题的大纲和计划供讨论，现在的书稿基本上在这个大纲基础上形成，在写作中作了部分修正和调整。本书的分工是：周贤日负责起草上篇的第一、二、三、四章和下篇的第十一、十四、十五章，潘嘉玮负责起草中篇的第五、六、七、八、九、十章和下篇的第十二、十三章。潘嘉玮对全书的第二稿作了全面细致的审阅和修改，周贤日对电脑文字稿作了部分文字修订和统一体例。根据中国人民大学出版社责任编辑的宝贵意见，周贤日对全书作了最后的修正。



村民自治与行政权的冲突

目 录

上 篇 国家权力向社会权利的转换

第一章	国家权力与社会权利.....	3
	一、中国农村的自治传统与近代国家政权的渗透.....	4
	二、农村基层政权与农村基层治理.....	8
	三、国家行政权力与农村村民权利的配置模式	15
第二章	中国农村政治经济体制改革对农村基层政权 形式的冲击	21
	一、国家集权的减弱与农村基层治理模式的新 创造	22
	二、家庭联产承包责任制对“政社合一”治理 模式的冲击	23
	三、农村的经济自主激发的政治民主要求	26

第三章	中国农村村民自治的实践探索	32
	一、一个山村的实践到一项宪法制度的确立	32
	二、村民自治组织形式的实践探索	36
	三、村民自治运作的实践探索	44
第四章	中国村民自治的法制建设	50
	一、村民自治的宪法地位	50
	二、村民自治的专门法律规定	52
	三、村民自治的省级立法	55
	四、村民自治的市县规定	60
	五、村民自治章程和村规民约	67

中 篇 国家行政权与村民自治权的空挡与错位

第五章	基层政权与基层民主	79
	一、村自治与村民自治的歧义	80
	二、村民自治的法律定位	85
	三、国家权力在农村基层的迷失	88
第六章	乡政权与“村自治”的矛盾	92
	一、“乡政村治”的实际模式	92
	二、乡政府与村委会的现实关系	97
	三、乡政府的“侵权”与村委会的“越权”	104
第七章	国家权力在农村基层的空挡	106
	一、村规民约超越国家法律体系	107
	二、税费混淆腐蚀国家税收权力	112
	三、国家基层政权达不到政权基层和“失控村” 的出现	122
第八章	村委会职权的错位	127
	一、村委会权力的来源与性质	127
	二、村委会职权对村民自治权的侵蚀	132
	三、村委会职权对国家行政权的替代	135
第九章	执政党基层组织与农村基层治理	140

	一、执政党基层组织在农村基层的宪法地位·····	141
	二、执政党基层组织与村民自治组织的一体化·····	146
	三、执政党基层组织与农村基层政权的角色 替代·····	151
第 十 章	村民自治权的异化·····	155
	一、农村宗族势力对村民自治的影响·····	155
	二、文化素质对村民自治的制约·····	159
	三、传统乡土观念、集体经济模式对村民自治 的封闭·····	164

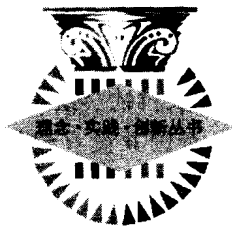
下 篇 村民自治的权利再配置

第十一章	村民自治权的定位·····	173
	一、村民自治权的立法空位·····	173
	二、对村民自治权的理论再认识·····	176
	三、村民自治权的再定位·····	180
第十二章	村民自治权与国家行政权·····	186
	一、国家行政权与村民自治权的不可替代性·····	187
	二、政务与村务的划分·····	191
	三、国家行政权在农村基层的运作方式·····	195
第十三章	村民自治权与村民经济自主权·····	205
	一、村民自治权的公益性与村民财产权的 自益性·····	206
	二、建立农地使用制度保障村民的土地使用 权益·····	213
	三、以社员权调整农村集体经济组织的财产 关系·····	221
第十四章	村民自治立法完善与法律保障·····	228
	一、村民自治的宪法完善·····	229
	二、制定村民自治基本法律·····	231
	三、完善《村民委员会组织法》·····	236

	四、完善村民自治地方法规规章·····	238
第十五章	村民自治的制度建设·····	245
	一、村民自治章程和村规民约的制定和执行	
	制度·····	246
	二、村民选举权和被选举权行使制度·····	251
	三、村民议事权和管理权的运作程序与规则·····	254
	四、村民民主监督权的行使机制·····	255
参考文献	·····	258

上 篇

国家权力向社会 权利的转换



村民自治与行政权力冲突

第一章 国家权力与社会权利

在推行村民自治过程中，如何解决国家权力与村民自治权的冲突，如何在国家控制管理农村社会和村民自治的张力中达至平衡，是当今法学和社会学理论中关于国家和社会关系问题研究的重大理论课题。不断总结各地实践经验，客观地审视现行村民自治立法的得失，确立村民自治的正确理念，构建适合我国村民自治的法律体系，是我国村民自治立法的重要任务。

农村社区与国家的关系变迁，不是一种自发的变迁，它体现了中国自1911年推翻帝制以来，政治国家对乡村传统的系统改造，留下了政治国家在乡村政治实验进程中的深刻历史痕迹。中国社会的现代化进程是与国家构造结合在一起的，这种独特的现代化路径必然突出政治力量的重要性，因此现代化进程与国家对基层社会的政治整合一致起来。在现代化进程开启之前国家力量对基层社会的控制只是到县一级，至于乡村社会则一直由世俗权力和长老权力统