

LISHI YU SHIJIAN

历史与实践



广西村民自治的若干法律问题研究

Guangxi Cunmin Zizhi de Ruogan Falü Wenti Yanjiu

■ 黎莲芬 袁翔珠 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

LISHI YU SHIJIAN

历史 与实践

广西村民自治的若干法律问题研究

Guangxi Cunmin Zizhi de Ruogan Falü Wenti Yanjiu

■ 黎莲芬 袁翔珠 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目（CIP）数据

历史与实践：广西村民自治的若干法律问题研究 /
黎莲芬，袁翔珠著．—桂林：广西师范大学出版社，
2011.8

ISBN 978-7-5495-0723-8

I．历… II．①黎…②袁… III．农村—群众自
治—法律—研究—广西 IV．D927.671.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 161482 号

序

《历史与实践：广西村民自治的若干法律问题研究》是广西师范学院政法学院黎莲芬老师和桂林电子工业大学法学院袁翔珠老师多年来潜心研究村民自治的学术成果，即将出版，我至为高兴，欣然为其作序。

广西是我国村民自治萌芽最初出现的地方。1980年2月，在广西宜州市屏南乡合寨村出现了我国第一个由农民自己选举产生的村民委员会。这一新生事物的出现，得到了党中央的高度重视和充分肯定，从此开始了我国历史上一项前所未有的伟大民主实践。我国在1982年重新制定的宪法中，确立了村民自治的基本原则，规定村民委员会是我国农村的基层群众性自治组织；1987年制定了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，逐渐在全国范围内推广村民自治；1998年修订《村民委员会组织法》，确立起比较完备的民主选举、民主决策、民主监督和民主管理等诸多制度。实践带动理论，关于村民自治的研究也处于我国当前社会科学理论界的前沿阵地，其中以社会学和政治学为最显著，成果丰多。然而法学界注意

和研究村民自治的学者及其成果并不多,有针对性地研究广西村民自治的法学论著更是少见。该书从历史与实践的视角,分析广西村民自治的组织及其结构,探讨广西村民自治中的民主选举、纠纷解决、村规民约、生态保护中的法律问题以及团结互助与社会救助等问题,总结村民自治的成就和经验,展望村民自治的前景,是一部侧重研究广西村民自治的法学著作,丰富和发展了关于广西村民自治这方面的法学研究。尤其值得肯定的是,该书挖掘、提炼广西村民自治的历史元素,主张借鉴和运用一些传统的做法,建立和发展现今的村民自治制度,这对指导广西村民自治的实践、推进社会主义新农村建设有较高的学术价值与应用价值。

希望本书的出版是作者的起步,在这个起点上,不断努力,深入研究,期待她们今后能有更多更好的研究成果。

周世中

2011年4月26日于桂林

广西师范大学法学院

摘要

村民自治是指村民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的形式,以村民委员会为依托组织,对本区域村庄社区的公共事务、公益事业依法进行管理、参与的群众性自治活动。简而言之,就是农民群众直接行使民主权利,依法办理自己的事情,创造自己的幸福生活,实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。村民自治的核心内容和关键环节是“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

本书是黎莲芬负责的广西哲学社会科学“十一五”规划研究课题“建设社会主义新农村视野下的广西村民自治法律问题研究”的成果,该研究从历史与实践的视角,分析广西村民自治的组织及其结构,探讨广西村民自治中的民主选举、纠纷解决、村规民约、生态保护中的法律问题以及团结互助与社会救助等问题,总结村民自治的成就和经验,展望村民自治的前景。本书共分八章,各章主要内容如下:

第一章 村民的自治组织

据《宪法》和《农业工人的集会结社权公约》的相关规定,农民可以自由依法结社或成立农民自治协会,来维护自己的权益。由于结社权是近代才产生的概念,因此广西村民所结成的自治组织,在民国时期才出现。新中国成立初期至20世纪80年代,一直都有农民自治组织存在。《村民委员会组织法》规定,村民委员会是村民的自治组织。改革开放以来,广西村民自治组织的发展经历了在全国最先产生的自发阶段,到1987年开始实行村公所制度的曲折阶段,再到1995年以后村委会的全面发展和不断完善阶段。

第二章 村民自治的组织结构

《村民委员会组织法》第三条、第六条规定了村民自治组织机构的设立、人员组成和结构。在依法治国的条件下,广西村民自治组织依法建立。广西自古以来就有村民自治的传统,在自治的组织机构方面,也形成了较为特殊的形式。民国时期,当时的国民政府在广西乡村大力推行现代意义上的村民自治,也积累了一定的经验。今天,当我们讨论现代化的村民自治时,绝不能忽略广西历史上在村民自治的组织结构方面形成的经验和传统,只有从中汲取和借鉴有价值的内容,才能建设具有广西特色的村民自治制度。

第三章 村民自治中的民主选举

在广西传统的村民自治中,就有民主推选自治领袖的习惯做法与良好风尚,这为我们今天在基层推广民主奠定了历史文化基础。民国时期,当时的国民政府在广西大力推行村治,引入了基层民主选举的机制,但限于当时的政治、文化条件,未能收到良好的成效,但其对广西建立现代意义上的基层民主具有一定的积极意义。社会主义新农村视野下的广西村民选举尽管也与全国其他地方村民选举一样,存在村官贿选、村民选举参与率不高等问题,但2008年广西关于村“两委”换届选举的经验又引起全国的关注。

第四章 村民自治中的纠纷解决

据《村民委员会组织法》第二条的规定,调解民间纠纷是村民委员会的一项重要职责,也是村民自治的重要内容。广西各地存在着大量传统的解决民间纠纷的方式,这些方式简便易行,在建设社会

主义新农村的今天,应当重新发挥其作用。新农村视野下村民自治中的纠纷,主要是通过自治组织村委会和行政诉讼程序来解决。

第五章 村民自治中的村规民约

《村民委员会组织法》第二十七条规定确立了村规民约在村民自治中的地位和内容。在历史上,广西各地产生了数量庞大、内容丰富的村规民约,它们在维护乡村秩序方面发挥了极大的作用。民国时期,政府加强了对乡规民约的官方化和系统化,这是我们在当前的村民自治中需要发掘和借鉴的地方。改革开放以来,广西各地群众发扬广西传统村规民约的精神,适应社会新形势的需要,制定了大量乡规民约,极大地维护了社会秩序。村规民约的作用是巨大的,但在依法治国的条件下,必须高度重视并正确认识和处理村规民约的合法性问题。

第六章 村民自治中的生态保护

《村民委员会组织法》第八条规定,保护好村寨的生态环境,也是村民自治的一项重要内容。广西各族群众在长期的历史发展中,自发形成了一整套保护自然和生态环境的传统做法,这些做法值得我们在建设社会主义新农村视野下的村民自治中发掘和运用。

第七章 村民自治中的互助与救助

《村民委员会组织法》第九条规定说明了村民自治中还有一项重要的内容,即团结互助。只强调团结互助还不够,政府与社会各界对农村需要救助的对象还应实施救助。广西民间素有互帮互助、注重救济的传统,在建设社会主义新农村过程中,广西村民继续发扬这种传统,在社会生活中、在生产上互帮互助。广西各级政府与社会各界对孤寡老人儿童的救助、对蕉农的救助,让广大村民感受到了社会主义大家庭的温暖。从2002年开始的广西五保村对农村孤寡老人的供养是一个创新和突破,对全国特别是经济后发地区有借鉴和推广价值。

第八章 村民自治的成就、经验与展望

中国村民自治第一村合寨村村民自治以来,发展变化是巨大的。经过30年的实践,我国村民自治实践取得的主要成就是:农村

基层民主政治建设的法律制度体系基本确立；农村基层民主政治的组织建设得到加强；农村基层民主政治建设的内容逐步充实；农村基层民主政治建设的形式不断丰富。民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，是合寨村在村民自治实践中创造出来的好经验。回顾村民自治在争论和探索中不断前行的过程，可以发现实践第一和着眼未来是我国村民自治发展的两条基本经验。新的《村委会组织法》为村民自治提供了更好的法律保障。村民自治作为党领导下的中国农民的伟大创造，作为有中国特色的社会主义民主政治建设的重要组成部分，短短的30年间已经深深地改变了我国农村的面貌，它的直接效果和辐射作用必将成为一种不可阻挡的力量，并有力地推动整个国家的民主化进程。

目 录

第一章 村民的自治组织/1

第一节 民国时期广西的村民自治组织/1

第二节 新中国成立初期至 20 世纪 80 年代广西的村民自治组织/7

第三节 改革开放以来广西的村民自治组织/13

第二章 村民自治的组织结构/26

第一节 广西传统的村民自治组织结构/27

第二节 民国时期广西村民自治组织机构的变革/54

第三节 社会主义新农村视野下的广西村民自治组织结构/70

第三章 村民自治中的民主选举/73

第一节 民国时期以前的村民选举/74

第二节 民国时期的村民民主选举/78

第三节 社会主义新农村视野下的村民民主选举/83

第四章 村民自治中的纠纷解决/92

第一节 广西民间传统解决纠纷的方式/92

第二节 民国时期广西村民纠纷解决机制/107

第三节 新中国成立以来广西乡村纠纷解决机制/120

第四节 新农村视野下广西村民自治中的纠纷解决/128

第五章 村民自治中的村规民约/133

第一节 广西传统的村规民约/133

第二节 清代至民国时期广西村规民约的官方化/154

第三节 改革开放以来的村规民约/166

第六章 村民自治中的生态保护/179

第一节 广西传统村民自治中的生态保护/179

第二节 改革开放以来广西村民自治中的生态保护/194

第三节 实践调查/205

第七章 村民自治中的互助与救助/216

第一节 广西传统的村民互助习惯/217

第二节 新中国成立初期广西的农村互助合作运动/226

第三节 改革开放以来广西的村民互助与社会救助/231

第八章 村民自治的成就、经验与展望/246

第一节 村民自治的主要成就/247

第二节 村民自治的主要经验/252

第三节 村民自治的前景展望/256

参考文献/268**附录 广西各地村规民约及调查问卷统计结果/284**

附录1 广西三江侗族自治县邕团村款碑(汉译文)/284

附录2 广西资源县延东乡晓锦村村规民约/292

附录3 广西三江侗族自治县洋溪乡良培村村规民约/296

附录4 广西资源县车田苗族乡车田村村规民约/299

附录5 广西资源县中峰乡车田湾村村规民约/304

附录6 广西龙胜各族自治县泗水乡潘内村村规民约/306

附录7 少数民族生态保护习惯法调查问卷/310

致谢/313

第一章 村民的自治组织

我国宪法第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”中国政府于1984年承认的颁布于1921年的《农业工人的集会结社权公约》第一条规定：“凡国际劳工组织会员国已批准本公约者，承允保证使从事农业的工人取得与工业工人同等的集会结社权，并废除限制农业工人集会结社权的一切法令或其他规定。”因此，农民也可以自由依法结社或成立农民自治协会来维护自己的权益。由于结社权是近代才产生的概念，因此广西村民所结成的自治组织，在民国时期才出现。新中国成立初期至20世纪80年代，一直都有农民自治组织存在。2010年10月28日新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“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。”改革开放以来，广西村民自治组织的发展经历了在全国最先产生的自发阶段，到1987年开始实行村公所制度的曲折阶段，再到1995年以后村委会的全面发展和不断完善阶段。

第一节 民国时期广西的村民自治组织

一、国民党建立的农民自治组织

（一）国民革命时期的农民自治组织

在轰轰烈烈的国民革命时期，即1926年至1929年间，大革命的风云也影响到了广西的穷乡僻壤。当时的国民党广西省党部曾派

多名党员到广西各地发动农民,成立农民自治组织。此阶段农民自治组织的宗旨主要是与土豪劣绅作斗争,开展二五减租退押等活动。当时较为活跃的地区是广西西北部的田林、西林、凌云一带。《西林县志》记载,当时西林县成立了“定安农民互助会”：“民国十五年(1926),国民党广西省党部派叶伯涵到西林县城定安,组织农民互助会,发展会员 100 多人,同时开展反土豪劣绅的斗争。次年,叶伯涵在回省途中,在百色汪甸乡被捕。不久,农民互助协会自行解散。”^①《田林县志》也记载：“民国十六年(1927)秋,有中国国民党广西省党部特派员叶伯涵等人,到乐里、定安活动,宣传民主革命道理。在定安成立农民互助协会,有会员约 200 人,并开展反土豪劣绅斗争。同年冬,农协会解散。”^②《乐业县志》记载：“民国十六年(1927),国民党凌云县党部成立县农民协会筹备处,组织各区乡农会 10 多个。”^③民国时期修纂的《迁江县志》记载：“农民协会成立于民国十八年(1929),由县党部照章组织,西二区即今大里乡洛春团组织分会,未几亦即停办。”^④《思恩县志》记载本县的“职业团体”时称：“思恩县方村乡农民协会,该会成立于民国十八年十二月三十日,由大方村、小方村、坡台村、地台村、下陈村、三烈村、塘万村、龙门村等村农民组织而成,会员一百零一名。”^⑤

可以看出,当时国民党确曾在广西西北部建立了一些农民自治组织,并取得了一定的成效,但随着大革命的失败,这些自治组织如农民互助会、农民协会等存在过短暂的时间后就消亡了。正如《罗城县志》所载：“本邑人民团体,在党务全盛时期曾指导人民组织

① 西林县地方志编纂委员会编：《西林县志》，南宁：广西人民出版社，2006：601。

② 田林县地方志编纂委员会编：《田林县志》，南宁：广西人民出版社，1996：564。

③ 乐业县志编纂委员会编：《乐业县志》，南宁：广西人民出版社，2002：375—376。

④ 黄旭初等修、刘宗尧纂：《迁江县志》，台北：成文出版社，1967：35。中国方志丛书第 136 号。

⑤ 梁杓修、吴瑜等纂：《思恩县志》（第二编），台北：成文出版社，1975：97。中国方志丛书第 216 号。

农民协会、妇女协会、学生自治会,但工作未见进展,不久即行解散。”^①

(二)20 世纪 30—40 年代国民党建立的农民自治组织

20 世纪 30—40 年代,广西国民政府在各地方也建立了一些农民自治组织——农会。此阶段农会的主要任务是配合“三自”政策,通过农会指导实施农民“自治”工作,如严密保甲组织、检举“奸伪”、“维护社会安宁”等。

但 30 年代,农会建立还不是很普遍,只是零星分布,例如,《凌云县志》记载:“全县之中,依法成立之职业团体,仅城厢镇有一农会,爰将其组织情形表列如左[民国二十八年(1939)]”:^②

表 1-1 凌云县城厢镇农会情况一览表

团体名称	成立日期	设立地点	职业人数	会员人数	经费			备注
					来源	收入数	支出数	
凌云县城厢镇农会	民国二十八年六月三十日	城厢镇迎晖街	五员	九十八人	会员常年金及牛租、谷碗盆盘具租金	约国币四十元	会役一人,工资三十六元,办公费四元,收支相抵	

资料来源:何景熙修、罗增麟纂:《凌云县志》,台北:成文出版社 1974 年版,第 80—81 页,中国方志丛书第 202 号。

40 年代后,各地农会开始普遍建立,并逐渐正规化。许多地方的乡一级都普遍成立了农会。《雷平县志》载:“县农会于民国三十二年(1943)遵章成立,设于县城,其乡农会则先成立,安要区榄街、太平、太

^① 江碧秋修、潘实纂纂:《罗城县志》,台北:成文出版社,1975:129。中国方志丛书第 211 号。

^② 何景熙修、罗增麟纂:《凌云县志》,台北:成文出版社,1974:80—81。中国方志丛书第 202 号。

靖、共和、怀阳等乡,今各乡已陆续组织成立矣。”^①《富川瑶族自治县志》载:“民国时期曾成立过县农会。据民国三十二年人民团体统计简表记载,县农会有职员 12 人。全县 10 个乡除葛坡、福利和白沙正在筹备外,有 7 个乡成立乡农会,有职员 105 人,会员 1287 人。”^②《南丹县志》载:“民国时期,县农会下属基层组织是乡农会。民国三十六年(1947),国民党领导县农会设理事长 1 人、常务总理事 2 人,候补理事 1 人,常务监事 8 人,监事 2 人,候补监事 1 人;乡农会设常务理事 1 人,理事 4 人,候补理事 1 人,监事 1 人,候补监事 1 人。当时全县乡农会会员为:城厢乡 293 人,大厂乡 414 人,芒场乡 366 人,里湖乡 285 人,罗富乡 75 人,吾隘乡 170 人,六寨乡 509 人,车河乡 366 人,雅陇乡 685 人。”^③《西林县志》载:“至民国三十七年(1948),由国民党县政府包办组织农民协会,凡有土地和种田的人都是会员,会长周廷璧。”^④《天峨县志》载:40 年代初期,国民党政府就着手筹建天峨县乡农会。至民国三十六年,成立了城治、桥头、老鹏、更新等 4 个乡农会。由于其他乡农会迟迟没有建立起来,原准备建立县农会的计划就落空了。该组织的成员主要是农村的富裕农民。^⑤

这一阶段成立的农会职责和业务较为明确,对内举办各种公益事业,对外则维护社会治安。《三江县志》载:“各乡农会次第成立,并于三十三年(1944 年)择定古宜为示范农会,其业务为:一、小本贷款。二、办理简易农会。三、垦殖事业。四、提倡农村副业,嗣因抗日战争影响,暂告停顿。”^⑥《乐业县志》载:“民国三十七年(1948)后,国民党乐业县党部在全县 9 个乡成立农会,所有农民都是会员。每村设一名农

① 梁明伦等纂:《雷平县志》,台北:成文出版社,1974:76。中国方志丛书第 207 号。民国三十五年油印本。

② 富川瑶族自治县志编纂委员会编:《富川瑶族自治县志》,南宁:广西人民出版社,1993:395。

③ 南丹县地方志编纂委员会编:《南丹县志》,南宁:广西人民出版社,1994:631。

④ 西林县地方志编纂委员会编:《西林县志》,南宁:广西人民出版社,2006:601。

⑤ 天峨县志编纂委员会编:《天峨县志》,南宁:广西人民出版社,1994:131。

⑥ 魏任重修、姜玉笙纂:《三江县志》(二),卷 4,第 7 页上,台北:成文出版社,1975:419。中国方志丛书第 197 号。

会主席。县党部通过农会指导实施农民“自治”工作,如严密保甲组织、检举‘奸伪’、‘维护社会安宁’等。”^①

值得注意的是,当时还成立了一些专业性的农民自治协会,三江县成立的“水利协会”就是一例。“水利协会成立者有富禄、洋溪、泗里、同乐、马胖、车卯、大浪、丹洲、龙胜、大湾等十一乡,劝助举办小型农田水利事宜及解决水利纠纷等,并规定各乡一律组织成立,现正继进中。”^②水利协会对于解决当地的农业灌溉、发展生产起了不小的作用:“县地处高台,谷中溪水源源不绝,最宜举办小型水利,自各乡成立水利协会后,福安乡平沙村会向本县合作金库贷款,筑成水坝一道,灌田可五十亩,收获遂有增加,此为近年新兴水利之一。”^③

二、共产党领导下的村民自治组织

(一)苏维埃政权时期共产党领导的村民自治组织

百色起义之后,左右江革命根据地周围地区受其影响,纷纷在共产党的领导下成立了农民自治组织,其宗旨是打倒土豪劣绅和贪官污吏,反封建,反压迫,最为著名的是西林县“那劳农民互助会”:“民国十七年(1928),在右江农民革命运动的影响下,由定安农姚典及那劳韦家端、季朝龙、何愚等发起,组织了那劳农民互助会。互助会到处张贴标语口号,号召农民群众团结起来,打倒土豪劣绅和贪官污吏,破除封建迷信。经宣传发动,寨上大多数贫苦农民都入了会。互助会还组织群众,与‘宫保府’岑氏家族展开斗争,将他们霸占的部分田地夺回耕种。那劳农民互助会的活动和斗争,惊动了国民党县政府。百色行政督察专员公署以‘共案’嫌疑,查办那劳农民互助会。主要组织者农姚典被暗杀,韦家端等外逃,组织随之解散。”^④此外,1929年11月,共产党领

① 乐业县志编纂委员会编:《乐业县志》,南宁:广西人民出版社,2002:376。

② 魏任重修、姜玉笙纂:《三江县志》(二),卷4,第7页上,台北:成文出版社,1975:419。中国方志丛书第197号。

③ 魏任重修、姜玉笙纂:《三江县志》(二),卷4,第38页下,台北:成文出版社,1975:482。中国方志丛书第197号。

④ 西林县地方志编纂委员会编:《西林县志》,南宁:广西人民出版社,2006:601。