



笔耕回眸集

第四卷

佟宝贵 著



 中国社会出版社





笔耕回眸集

（卷一）

（一）

（二）

（三）

笔耕回眸集

(第四卷)

佟宝贵 著



中国社会科学出版社

为村民自治释法解疑

一、村民自治的定义和实质

所称村民自治，就是属于农村居民以村为自治区域的、实行村民自己管理自己的自治，是一种具有中国特色的农村基层民主政治制度。特点：①自治组织的成员是农村的村民，以农民为主体的自治。②自治的决策内容是村民根据国家法律自己管理本村事务，其范围是与本村村民群众利益相关的村务。③自治组织本身不是政权机关，只行使单一的自治职能。自治组织根据国家有关法律行使自治权，办理公共事务和公益事业。④村民自治组织的领导人不属于国家公职人员，不经过政府机关的任命程序，而是从本村有选举权和被选举权的村民中直接选举产生。

村民自治的实质，就是在《村民委员会组织法》中，规定的“三个自我”和“四个民主”。其中体现了以下三个原则，即自始至终贯穿着村民自治、直接民主、由民做主的原则。

（一）村民自治的原则

自治的实质，就是由农民群众自己组织起来，发动群众、依靠群众，自我管理、自我教育、自我服务，自己的事自己做，大家的事大家办，共同办理好本村的各项事务。在村民自治中，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

村民自治，贯穿在《村民委员会组织法》的条文中。《村民委员会组织法》立法的宗旨就是在基层农村扩大民主，实行自治；保障农村居民实行自治，由村民群众自己办理自己的事情。村民委员会的性质就是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织；村民委员会的主要任务是，办理关系群众切身利益的事情；村民委员会规模的确定，要根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则来设立；村民委员会的机构设置也是根据工作需要、村的规模大小，本着精干、效能和便于群众开展自治活动和减轻群众的负担等几个方面来确定；作为全体村民自我管理、自我约束的行为规范的村规民约的制定，必须由村民会议讨论通过；被剥夺政治权利的人，由村民委员会对他们进行监督、教育和帮助，并且根据各地的实际情况，制定具体的实施细则和办法。这一切都是为了一个共同的目的，就是切实保证村民实行自治。

在深刻理解《村民委员会组织法》关于村民自治的实质时，要注意克服以下几个不正确的认识。第一，既然村民委员会是群众性自治组织，让村民实行自治，那么村民就可以想怎么办就怎么办，不受国家政策和法律的约束。这种认识是片面的。应该明确，村民自己办理自己的事情是在法律许可的范围内进行的，是依法进行的自治。第二，村民委员会既然是群众

性自治组织，那么，乡、镇人民政府就不能管村民的事情。乡、镇人民政府开展的工作，自治组织也不协助不帮助。这种认识也是片面的。诚然，村民委员会是群众性自治组织，不是乡、镇人民政府的分支机构，也不是乡、镇人民政府在下边的“腿”，但是村民委员会是在乡、镇人民政府管辖范围之内的村民自治组织，是乡、镇人民政府开展工作的直接对象。因此，村民委员会应依法自觉地协助乡、镇人民政府开展各项工作。第三，所谓村民自治，是组成一个村民委员会的全体村民自己组织起来，共同管理好本村的各项事务。因此，凡是涉及全体村民共同利益和村里工作的大事，都应经过村民认真讨论，民主协商，共同决定，不能由村民委员会少数人说了算，不能把村民自治理解为村民委员会成员几个人的自治，村民委员会必须根据村民会议或村民代表会的决议进行工作，根据全体村民的意愿进行工作。第四，村民委员会是基层群众性自治组织，不是一级政权组织，也不是一级行政组织。因此，乡、镇人民政府与村民委员会的关系不是上下级的领导关系，而是指导、支持和帮助的关系。乡、镇人民政府应当尊重村民委员会的法律地位，指导、支持村民委员会按照《村民委员会组织法》的规定做好本村的各项工作。而村民委员会有法定义务协助乡、镇人民政府做好本行政区域内的各项工作。

（二）直接民主的原则

直接民主是相对间接民主而言的。直接民主，一般是指国家公民直接参加管理国家的一种民主形式。就直接选举而言，就是国家机关代表和某些国家公职人员，由选民按选区直接投票选举产生，而不是由代表选举的形式产生。《村民委员会组

织法》规定，“村民委员会的主任、副主任和委员，由本村村民直接选举产生”，是指村民采用直接投票选举的方式选举产生。这种由村民直接选举村民委员会成员的方式，就是直接民主，这是社会主义民主的一种形式。

直接民主的原则，在选举方面主要体现在《村民委员会组织法》的第十一条中。《村民委员会组织法》第十一条第一款规定：“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。”第十二条第一款规定：“年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。”这些规定包含着三个内容：一是村民委员会主任、副主任和委员的候选人的提名和确定，应该充分发扬民主，坚持群众路线，由村民充分酝酿，提名推荐，并且经过反复协商，按照多数村民的意见确定正式候选人，不能由少数人说了算。二是村民委员会主任、副主任和委员，由有选举权的村民的过半数投票，候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。三是除了被剥夺政治权利的人以外，凡是年满十八周岁的本村村民，都有参加选举村民委员会成员和被选为村民委员会成员的权利。这样产生的村民委员会，有最广泛的群众基础，能够赢得大多数村民的信任和拥护，在村民群众中才有威望。

直接民主的原则，还体现在对不称职、严重违法乱纪的村民委员会成员的罢免上。《村民委员会组织法》不仅对村民委员会成员的产生采取直接民主的原则，而且对村民委员会成员的罢免也采取了直接民主的原则。这就是《村民委员会组织法》第十六条所规定的“本村五分之一以上有选举权的村民

联名，可以要求罢免村民委员会成员。……村民委员会应当及时召开村民会议，投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过”。这就是说，只要本村年满十八周岁有选举权的村民的过半数通过，即可罢免和撤换那些不称职、严重违法乱纪、失去村民信任和拥护的村民委员会成员。这是把村民委员会这一群众性的自治组织，牢牢地掌握在全体村民手中的一项重要保证。《村民委员会组织法》关于直接民主的原则，还体现在民主决策、民主管理和民主监督诸方面，这充分说明了我国的村民自治是社会主义直接民主的好形式。

（三）由民做主的原则

由民做主的原则，就是由干部“替民做主”转变为“由民做主”，真正还权于民，也就是说对关系到全体村民利益和村内工作中的大事，必须由全体村民共同讨论决定，由村民自己当家、自己做主，不能由少数人说了算。

由民做主的原则，体现在《村民委员会组织法》的许多条文规定中。从对村民会议的规定，到对村里涉及全体村民利益问题的决定办法，从村民会议的临时召集办法到村规民约的制定，都充分地反映了由民做主的原则。即凡是涉及群众利益和全村的大事，都应该由村民会议讨论决定。村民会议由本村年满十八周岁的村民组成。召开村民会议应当有本村年满十八周岁村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所做的决定应当经到会人员的过半数通过。村民委员会是村民会议的执行机构，要对村民会议负责并报告工作。如果村民委员会出现工作不力的情况或者需要决定一些重大问题，

有十分之一以上的村民提议，就应当召集村民会议。另外，村民委员会办理本村公共事务和公益事业，也必须经过村民会议讨论决定。这些规定，都是为了保证全体村民当家做主而制定的。

在理解和掌握《村民委员会组织法》关于由民做主的原则时，必须明确，村民自治的主体是村民群众。因此，关系本村村民利益的事情，应当由本村村民决定。村民通过村民会议行使当家做主的权力。村民会议必须按照少数服从多数的原则决定问题，而不能由村民委员会成员几个人或者其他少数人决定。只有坚持群众自己当家、自己做主，群众才能把集体的事情当成自己的事情自觉去做，村里的各项事情才能办好，才能取得好的成效。

二、实行村民自治的目的和意义

在中国实行村民自治，不是少数先出来的，也不是政府的行政命令，其目的主要在以下四个方面：

第一，在中国农村实行村民自治，是中国农村深化经济体制改革和推进国家民主化进程的必然结果。它适应家庭承包经营责任制的要求，从政治社会方面保证农民利益不被随意侵害，而关系到群众利益的公共事务和公益事业也要有组织和人员管理。农民通过村民自治，参与农村基层事务的管理，体现了基层直接民主的原则，是国家民主化进程在农村的具体表现，有利于调动农民积极性和推进社会主义民主政治建设。

第二，在中国农村实行村民自治制度，是民主政治建设在农村的必然趋势，它标志着农村治理模式的转换；“政社会

一”的人民公社体制废除后，国家的基层政权在农村只设置到乡、镇，乡、镇以下实行村民自治，由村民自己处理关系到村民群众利益的基层社会事务。

第三，在中国农村实行自治制度，标志着国家对农村的治理由直接管理转为间接管理，由主要依靠国家集中统一管理转向由群众自我管理，反映了中国政治的发展趋势。

第四，村民自治是农村在经济体制改革中由亿万农民群众创造出来的。国家当时的紧迫形势是如何填补传统的、“政社合一”的人民公社体制废除后的空白，以及如何解决基层社会运行中出现的新问题。因此首先考虑建立村民委员会组织，并制定出《村民委员会组织法（试行）》。随着村民委员会组织的建立，村民自治的原则在法律条文中也加以规定。因此实行村民自治是改革和发展的需要。

实行村民自治是符合我国国情的科学抉择。村民自治作为广大农民群众实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度，它的产生不是主观臆断的产物，而是中国共产党根据我国的国情和广大农民群众的实践做出的科学抉择。第一，村民自治是发展社会主义民主政治的基础工程。我国人民当家做主、行使民主权力的基本途径主要有两条：一是通过人民选出的代表，组成全国和地方各级人民代表大会，按照宪法赋予的职责，行使管理国家和社会事务的权利；二是在基层实行直接民主，凡是关系群众利益的事，都由群众自己当家，依法办理。这种间接民主和直接民主的结合，是我国社会主义民主政治的重要特征。在我国 12 亿多的人口中，有 9 亿是农民，这是我国的基本国情。因此，我国的社会主义民主政治建设，决不能忽视农村和农民，必须扩大基层民主，实行村民自治，

在广泛的民主实践中提高农民的民主政治素质和参政、说政能力，从而为发展我国社会主义民主政治奠定坚实的基础。第二，村民自治是农村经济体制改革的必然要求。1978年十一届三中全会之后，党在农村推行了一项具有历史意义的重大改革措施，即建立以家庭联产承包为主要形式的生产经营责任制。该体制的推行，理顺了农村最基本的生产关系，使农户获得了充分的经营自主权，从而极大地调动了农民的生产积极性。这一体制的推行，也使得原来那种干部任命制，生产、分配以集体为单位的管理体制失去了依托。与此同时，得到经济自主权的农民随着政治环境的变化，以及受经济利益的影响，开始以前所未有的政治热情关注自己的切身利益，关注村中事务的管理，关注村干部的行为方式，迫切要求参政、议政，用政治上的民主权利来保障经济上的自主权利。正是在这种背景下，群众自发形成的村民自治组织——村民委员会，在我国一些农村应运而生。这一新生事物立即受到党中央、国务院的高度重视和充分肯定，认为这是农民群众的伟大创造，是与农村经济体制改革相适应的农村新的组织管理形式，并通过国家宪法和法律加以确认。1987年11月六届全国人大常委会第23次会议通过《村民委员会组织法（试行）》，正式确定了村民自治的原则，标志着我国亿万农民从此走上了依法治国的康庄大道。第三，村民自治是解决农村社会问题、化解人民内部矛盾的有效途径。当时中国农村正处于经济转型时期，新旧体制交错，社会问题和矛盾层出不穷。在一些地方出现了诸如社会治安混乱，宗族、帮派势力抬头，赌博、封建迷信等社会丑恶现象死灰复燃，公益事业无人关心，公共事务无人管理，森林、水土资源破坏严重，党和政府布置的任务难以落实，以及邻里

纠纷、家庭矛盾等等问题，其中干群矛盾尤为突出。这些问题的解决，既要靠加强制度建设，也需要加强法制宣传，使广大干部群众知法守法，履行应尽义务，学会运用法律保护自己的合法权益。而村民自治无论是在村干部的产生、村中大事的决定方面，还是在村中事务管理和对村干部的监督方面，都采取了直接民主的方式。这对于理顺群众情绪、解决群众纠纷、密切干群关系和调动农民积极性诸方面，都有着不可替代的作用。因此，村民自治的产生，是我国农村基层民主政治建设发展的必然。

三、村民自治的产生和法律依据

（一）为什么说村民自治是我国九亿农民的伟大创造

首先村民自治的组织形式——村民委员会，是农民在实践中创造的。1980年，在“政社合一”的体制解体过程中，广西罗山、宜山的农民率先创造了村民委员会这种村民自治组织。第二，村民自治的民主原则是农民在实践中确立的，这就是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的原则。第三，村民自治制度也是由农民创造出来的，这主要是村民委员会成员的直接选举制度、村民民主议事制度、村民会议与村民代表会制度、村务公开制度等。第四，村民自治是以村民为主体，以村民自愿为前提，由农民自己进行。农民这一创造之所以伟大，主要是因为它使宪法赋予农民的民主权利，在九亿农民中由法律条文变成了现实；使社会主义民主政治建设在农村找到行之有效的途经；并由此建立了广泛而

稳固的基层民主基础；推动了农村的社会主义物质文明和精神文明建设。可以说，村民自治是农村的一条发展之路、文明之路、富强之路。

（二）在农村实行村民自治是有法律依据

1982年12月4日通过的《中华人民共和国宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”宪法第一百一十一条规定：“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。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”这是作为国家根本大法的宪法对村民自治组织的性质和任务的规定，也是村民自治存在和发展的基本法律保障。

1982年的宪法对村民自治的兴起有重要意义。首先，它以国家根本大法的形式肯定了村民委员会的法律地位，使村民委员会这一基层群众自治组织的形式，得到国家法律的认可。其次，它确认了村民委员会属于农村基层群众性自治组织的性质，并规定了村民委员会的基本职能。第三，宪法对村民委员会的有关规定还表明，村民委员会不再是政权组织的下属机构，而是具有相对独立性的基层群众性自治组织。

最终以国家法律形式确立村民自治的原则，是1987年11月六届全国人大常委会第23次会议通过的《村民委员会组织法（试行）》和1998年11月4日九届全国人大常委会第5次

会议通过的《村民委员会组织法》。在“试行法”第一条明确规定了村民自治的基本原则，“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”。在新颁布的《村民委员会组织法》的第二条中规定：“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。”从此，村民自治活动开始走上了法制化的轨道。

四、村委会的性质、任务和义务

（一）村民委员会的性质

《村民委员会组织法》第二条第一款规定：“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。”从法律的规定中，村民委员会是一种组织，这种组织的性质是村民自治；这种自治组织不是地方自治的组织形式，也不是实行民族自治的组织形式，而是基层群众性自治组织形式。所谓基层群众，是指农村中的村民，而不是城市居民，它的自治性质是村民的自我管理、自我教育、自我服务。那么如何实现村民的自我管理、自我教育、自我服务呢？法律规定，通过实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，来保障村民自治的实现，离开了法律规定的这“四个民主”，就无法实现村民的自我管理、自我教育和自我服务，也无法实现村民的自治。法律中关于“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的规定，并不是指村民委员会成员间的民主，而是全体村民的民

主。如果民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的范围仅限于村民委员会成员内部，那就不是村民自治，而是村民委员会成员的自治了。法律所规定的民主选举，指的是村民委员会主任、副主任、委员由村民直接民主选举产生。民主决策、民主管理、民主监督，也都是以村民为主体，在本村全体村民的范围内进行的。法律规定的这“四个民主”，既是村民委员会必须遵循的自治原则，又是实现村民自我管理、自我教育、自我服务的基本途径。概括起来说，村民委员会有两个互为一体的根本性质，这就是它的自治性和民主性，它的自治性通过它的民主性来体现和实现；它的民主性则是由它的自治性来决定。

（二）村民委员会的主要职责和任务

（1）办理本村的公共事业和公益事业，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、要求和建议。（《中华人民共和国宪法》第一百一十一条第二款、《村民委员会组织法》第二条第二款）

（2）村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。（《村民委员会组织法》第四条第二款）

（3）村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。（《村民委员会组织法》第五条第一款）

（4）村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或

者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。（《村民委员会组织法》第五条第二款）

（5）村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。（《村民委员会组织法》第五条第三款）

（6）村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。（《村民委员会组织法》第六条）

（7）多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导村民加强民族团结、互相尊重、互相帮助。（《村民委员会组织法》第七条）

办理公共事务主要是指修筑道路、架设桥梁、建造码头、修建卫生设施等为满足本村村民生活和生产的需要所兴办的各类公共事项。

公益事业主要是指与本村村民有关的福利性事业，如兴办敬老院、托儿所、开办医疗、保健、养老、退休等福利事业，开展文体活动等。公共事务和公益事业的受益者，主要是本村村民。

（三）村民委员会的义务

《村民委员会组织法》第六条明确规定：“村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义

精神文明建设活动。”

增强村民法制观念，遵守法律、向违法行为作斗争是维护农村安定团结的重要保障。因此村民委员会应当采取各种形式，认真宣传宪法、法律、法规和国家的政策，做到家喻户晓、妇孺皆知，使村民养成遵纪守法的观念和习惯。这也是社会主义精神文明建设水平的标志。

教育和推动村民履行法律规定的各种义务，是村民委员会的一项重要工作。村民委员会在这方面的作用，就是教育村民懂得国家下达的计划生育、服兵役、交纳农业税和其他税收等任务，都是自己依法应尽的义务，推动村民自觉自愿完成。如宪法规定，“夫妻双方有实行计划生育的义务”。这是指在执行计划生育过程中，夫妻双方共同负有法律规定的计划生育的义务。宪法还规定，“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”。公民纳税体现了国家利益、集体利益和个人利益的统一。社会主义税收，是国家各项支出和建设资金的主要来源，它取之于民，用之于民。如《农业法》第十六条明确规定：“农民依法缴纳税收，依法缴纳村集体提留和乡统筹费，依法承担农村义务工和劳动积累工。”国务院颁布的《农民承担费用和劳务管理条例》也同时对收取村提留、乡统筹费的用途作了如下规定：村提留包括公积金、公益金、管理费；公积金用于农田水利基本建设、植树造林、购置生产性固定资产和兴办集体企业；公益金用于五保户供养、特别困难户补助、合作医疗保健以及其他集体福利事业；管理费用于村干部报酬和管理开支；乡统筹费用于安排乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公助事业。由此可以看出，所收取的村提留、乡统筹费用都是用在村民自己的事业上。