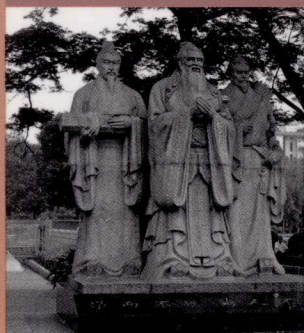




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



我国村民 自治立法问题研究

Research on China's
Villagers Autonomy Legislation

刘志鹏/著

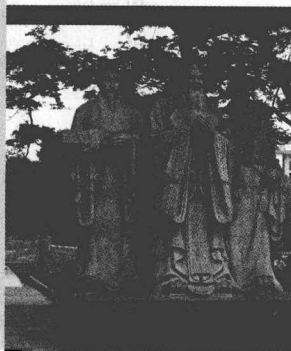
光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



刘志鹏/著

我国村民 自治立法问题研究

Research on China's
Villagers Autonomy Legislation

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国村民自治立法问题研究/刘志鹏著. —北京:

光明日报出版社, 2012. 3

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-1726-4

I. ①我… II. ①刘… III. ①乡村—群众自治—立法—研究—中国 IV. ①D921.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 243997 号

我国村民自治立法问题研究

著 者: 刘志鹏

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 宋 悦

责任校对: 罗 中 海 宁

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078252 (咨询), 67078945 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn, songyue@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 240 千字

印 张: 13.5

版 次: 2012 年 3 月第 1 版

印 次: 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-1726-4

定 价: 35.00 元



村民自治的深化：权利保障与社区重建

——新世纪以来中国村民自治发展的走向（代序）

徐 勇

1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）修订通过并实施以来，以“海选”村委会为突破口的村民自治制度迅速发展。但进入21世纪以来，村民自治出现了“成长的烦恼”和“发展的困境”，不仅质疑声音重起，而且不少学者认为村民自治已没有更多的问题需要研究。但在笔者看来，村民自治作为一项不同于原有乡村政治有机体的制度刚刚嵌入乡村社会生活之中，并出现了许多人们原来未预料的新问题。新世纪以来，村民自治已成为亿万村民政治生活方式中的一项基本权利和自己创造自己幸福生活的制度平台。在这一过程中，从国家层面看，迫切需要建构相应的权利保障和救济机制；从乡村社会看，则需要根据急剧变化的社会重建乡村社区。

任何一种制度变迁都受历史前提所规制。中国农村的村民自治是在以家庭承包为基本内容的农村改革过程中作为人民公社组织的替代者出现的。它的产生和发展都不能不受传统的人民公社体制所规制。这使得中国农村村民自治一产生就是以组织重建为重心的。家庭承包经营的出现直接动摇了人民公社体制的根基。国家原来运用政权的力量，以人民公社的形式组织农民、治理乡村的方式面临严峻挑战。国家面临的突出问题之一是以何种形式将分散化的农民重新组织到国家体系中来，实现对乡村的有效治理。20世纪80年代初，在广西宜山、罗城一带出现了农民自我组织起来管理公共事务的自治性组织。这一组织形式很快受到当时正为实行家庭承包后农村陷入无人管事的混乱局面所担忧的国家领导人的重视。1982年修订宪法时，在宪法第111条第一次出现村民委员会的概念。当时对村民委员会角色的定位主要还是从国家组织形式的角度来认识的。

宪法将村民委员会放在“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”



这一节中提出。随着1984年废除人民公社体制，农村基层组织建设的任务更为迫切。1987年，全国人大常委会制定并通过《村组法》（试行），将村民委员会组织建设以法律的形式加以确立和细化。1990年，中共中央组织部等部门联合召开全国性的以党支部为核心的村级组织配套建设会议，将村民委员会作为主要的村级组织之一加强建设。直到1998年，全国人大常委会修订《村组法》并取消试行的规定而在全国实施。所以，在相当长时间，中国农村村民自治的主要任务是组织建构，制定的相关法律主要是村民委员会组织法。不少学者认为，中国农村村民自治应该首先制定村民自治法，然后在此基础上制定村民委员会组织法。但这只是一种理想化的设定，而不是历史逻辑的延续。村民委员会与人民公社的根本不同就在于，乡村治理的主导权由“干部”转移到村民。它的天然属性是民治而不是官治，是各村村民因地制宜和内在需求的多样化治理，而不是依据统一的国家意志的单一的行政化治理。在这一治理体制下，农民有支配自身活动的自由，而不必像以往必须向生产队干部报告并受其支配；农民有生产经营的自主权，种什么不种什么由农民自己决定而不是完全听命于干部；农民有参与公共事务管理的自治权，农村社区事务不再完全由干部决定。村民委员会组织的相关法律都是围绕这一基本治理原则展开的。1982年宪法第111条规定，村民委员会是“基层群众性自治组织”。

1987年通过的《村组法》（试行）开宗明义规定制定本法是“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”。“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”。当时的全国人大常委会主任彭真在推动全国人大常委会通过《村组法》（试行）时表示：“有了村民委员会，农民群众按照民主集中制的原则，实行直接民主，要办什么，不办什么，先办什么，后办什么，都由群众自己依法决定，这是最广泛的民主实践。”“八亿农民实行自治，自我管理，自我教育，自我服务，真正当家做主，是一件很了不起的事情，历史上从来没有过。”村民委员会组织的建构意味着国家以法律的形式赋权于民，由群众自己直接行使民主权利。它不仅受到传统乡村治理体制的影响，而且受国家宏观治理体制的制约。对此，彭真在1987年推动村委会组织立法时就预见到了。他说：“办好村民委员会，实行村民自治，是一项长期的、艰巨的工作，不要把它看得那么容易，决不是作一个决定，国家发一个号令，就能短期都搞好的。”正因为如此，1987年通过的《村组法》称之为试行法，并且试行了十多年时间。在这一期间，经过试点和示范，全国普遍建立起村民委员会组织，并取得了较好的效果。这一成功的政治



实验也促进了国家领导人进一步推动村民自治。1998年9月，中共中央总书记江泽民对村民自治给予了高度评价，指出：“包产到户、乡镇企业和村民自治都是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。”同年，九届全国人大常委会通过修订后的《村组法》，并取消试行的限制。修订后的《组织法》最重要的精神价值就是更充分体现了村民民主权利，并以严格的法律制度和程序加以规定。如新修订的《组织法》除了延续“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”的规定以外，还特别在这之后增加了“实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的规定。

1998年新修订的《村组法》实施以后，以“海选”为突破口的村委会选举发展迅猛，亿万农民开始切实享受村级民主选举权利。这是村民自治发展的一个标志性转折，即经过十多年的探索、试点和实验，村民自治的组织建设已基本完成，开始进入一个通过组织重建实现村民民主权利的新的历史时期。村民自治不仅仅是国家治理乡村的一种方式，也是国家赋予农民的一项不可剥夺、不可转让的基本权利。进入新世纪以来，村民自治发展的权利指向更加明确。2002年，中共十六大报告提出建设社会主义政治文明的任务，即“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保护人权。”“尊重和保护人权”的提法后被写进宪法。《人民日报》2002年7月15日发表的《中央中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》指出：“由村民直接选举村民委员会，是法律赋予村民的一项基本民主权利，是基层民主的重要体现。搞好村民委员会换届选举，必须充分发扬民主，切实保障广大村民在选举各环节中的权利，使村民委员会的选举真正体现农民群众的意愿。”为了推动其他三个民主的建设，2004年下发的《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》提出：“进一步健全村务公开制度，保障农民的知情权；进一步规范民主决策机制，保障农民群众的决策权；进一步完善民主管理制度，保障农民群众的参与权；进一步强化村务管理的监督制约机制，保障农民群众的监督权”。可见，村民自治发展的重心已由组织建设转向村民权利的保障。随着村民自治的发展，作为一种外部性制度安排，村民自治正在内化为亿万村民不可剥夺和不可转让的民主权利。尽管村民可能不会参与具体的选举、决策、管理和监督活动，但作为一项权利，则是其他力量不可剥夺的。笔者及所在机构在乡村调查时发现一个普遍性现象：一些村民不会在意自己最终是否参与选举，



但都在意自己是否具有选民资格,因为这意味着村民是否具有法定权利和相应地位。由于村民自治的发展重心已由组织重建走向村民权利,新世纪以来有关村民自治权利被侵害的上访事件急剧增加。在一些地方群众来信来访的案例中,有关村民自治权利被侵害的比例占第二位,仅次于农民负担。这种现象说明,村民自治作为村民一项基本民主权利正在愈益深入于乡村社会生活之中,成为村民政治生活方式的重要内容,但村民自治权利还有待保障。没有必要的保障和救助机制,村民自治权利就会被“悬空”。特别是对于中国这样一个缺乏民主传统的国度,对于微观改革与宏观改革不相配套的治理体制,对于经济文化相对落后的农村,村民自治权利的保障更为重要。

因此,进入新世纪,深化村民自治的重要内容之一,就是由组织重建走向权利保障。权利保障的具体措施如下:

第一,消除体制性障碍。权利与权力在政治发展过程中往往不平衡,甚至相互冲突。特别是中国的村民自治权一开始就具有国家赋权而不是自然权利延伸的特性,致使这种冲突更带有体制和结构性矛盾,也显得特别强烈。20世纪90年代末以来,我们会发现一种十分矛盾的现象:一方面,国家立法和中央政策长足进步,村民自治制度日益深入人心;另一方面,村民自治的发展实践并不令人乐观,在一些地方甚至相当令人沮丧。地方党政在难以公开干预村委会选举之后,便利用行政权力控制村的领导人和村的公共治理。如对村干部实行“诫免制”,对村级财务实行“村财乡管”,代替村委会出让农民土地等等。人、财、物均由县乡地方政府所控制,村民自治有自治形式而无自治的内容,因此沦为空壳。村民自治实践中最为突出的矛盾是“乡村关系”和“两委关系”。这一矛盾发生在基层,但深层次的原因则是农村微观体制变革与国家宏观治理体制不配套。在实行村民自治的条件下,国家一直延伸到乡村的治理体制仍然是行政—命令式的治理体制,地方党政为完成日益增多的行政任务,势必将“要办什么,不办什么,先办什么,后办什么”的主导权控制在自己手中。为此采取各种行政措施控制村民委员会,将村民委员会行政化为自己的一条腿,村干部成为主要完成政府任务的“准行政干部”,其身份也由村民变为“村官”。这种自上而下支配的官僚化体制会大大压缩村民自治的空间。正如彭真在1987年通过《村组法》(试行)时所预言的:“给村民委员会头上压的任务太多,‘上面千条线,底下一根针’,这样就会把它压垮。”村委会行政化的必然后果是村民的民主权利被“悬空”和“虚置”,村民满腔热情地参与村委会选举,但村委会并不能按照村民的意志开展工作。



要消除体制性障碍的条件正在成熟。首先，国家治理乡村的总体性体制正在发生深刻的变化。以往的农村治理体制从总体上看都属于“资源汲取型”，即国家的乡村治理体制服从和服务于国家从乡村汲取资源的目标。在这一总体框架下，任何微观体制变革都不会取得突破性成效。而要走出这一历史困境，只有中国经济社会发展到一定程度才有可能。这一可能性终于在进入新世纪时得以出现，这就是国家不仅有能力不从农村获得资源而实现经济的自我发展，而且有能力“统筹城乡发展”，实现“以工支农，以城带乡”。国家对农村的方针也有了根本性的改变，这就是“多予少取放活”。其开端就是农村税制改革，要在很短的时间内取消农业税，将农民负担减低到最低限度，并改革与向农民索取相适应的农村治理体制。由于国家宏观政策和治理体制的改变为村民自治拓展了广阔的空间，村民自治开始走出体制性困境，向自身的特性复归。“多予少取放活”的政策最终将调动农民的积极性。而农村的积极性只能来自于其农民的主体地位。村民自治所具有的民治而不是官治的天然属性为确立和实现农民的主体地位提供了制度性平台。其次，经过20多年的实践，农民逐步学习和掌握了村民自治的知识和技能，培育起自治的意识，并运用村民自治法律维护和扩展自己的民主权利。一些地方的基层选举由村向乡镇延伸的实践，说明农民在学会管一个村的事情以后开始学习管一个乡的事情。这为消除村民自治的体制性障碍创造了主体性条件。

第二，完善法律制度。由于历史条件的规制，中国农村的村民自治先从组织建构开始，有关法律也从村民委员会组织法开始。这虽然符合事实逻辑，但具有先天性的弱点，这就是村民自治的法律体系不健全。一是缺失村民自治的基本法律，如村民自治法。从法理逻辑上看，应该是先制定村民自治法，并在此基础上制定组织法。但由于特殊的历史和国情，我国先制定的是组织法而未出台相关的基本法律，这不利于凸现以村民为主体的基本自治权利，也不利于农民的民主权利受到侵害后的维护。现行的组织法只规定了应该怎样，却未规定违反后应该如何处理。组织法的权威因此大受影响，并很容易导致农民民主权利被“悬空”和“虚置”。二是缺乏相应的程序法律。如《村组法》规定了民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的原则，但却缺乏相应的程序性法律规定，如没有村民委员会选举法，由此使原则性规定因没有程序性法律的保障而难以落实。所以，在村民自治的深化过程中，需要制定有关村民自治的基本法律和程序性法律，以保障广大农民能够依法自治，依法行使并维护自己的民主权利。



第三,建构多层次的权利救助机制。权利只是法律上提供的一种可能性,它的实现需要相应的主体性条件,如权利意识、实现和主张权利的能力、维护权利的条件。在现阶段,农村经济文化相对落后,加上数千年的传统影响,农民民主权利的实现还很困难,特别是权利被侵害后得不到强有力的保护。如许多妇女未能意识到参与村务是自己不可剥夺的权利,农民缺乏相应的法律知识,甚至不知道《村组法》,也不能运用相应的法律知识维护自己的民主权利并履行相应的义务。在新世纪,深化村民自治的重要任务是建构多层次的权利救助机制。以往,对农民的救助主要限于物质上的救助。随着小康社会建设,对农民的权利救助也应该纳入国家的救助体系之中,因为农民不仅是经济上的弱势群体,也是权利方面的弱势群体。一是要对农民进行有关村民权利的教育培训,使他们意识到自己是治村的主体,并参与治村过程;二是要为村民实现和维护民主权利提供法律救助,在他们的权利受到侵害后有相应的司法机制加以处理和维持;三是要动员广泛的社会资源,建构社会救助机制,如新闻媒体的帮助、志愿者的救助。

(本文原发表于《学习与探索》,征得作者同意作为本书代序并略有删节。徐勇教授为教育部“长江学者”特聘教授、中国政治学会副会长、华中师范大学政治学研究院院长、华中师范大学中国农村研究院院长。)



CONTENTS

目 录

导 论 / 1

- 一、研究的缘起与意义 / 1
- 二、研究现状 / 2
- 三、研究思路与方法 / 4
- 四、本书的结构 / 5
- 五、可能的创新与主要的不足 / 6

第一章 乡村自治立法：中国历史与西方经验 / 7

- 一、中国古代的乡村治理立法与启示 / 7
 - (一) 中国古代的乡里制度及其立法状况 / 7
 - (二) 中国古代乡村治理立法的启示 / 18
- 二、清末乡村自治立法及其启示 / 19
 - (一) 清末乡村自治立法的缘起及其进程 / 19
 - (二) 清末乡村自治立法的主要内容 / 20
 - (三) 清末乡村自治立法的启示 / 27
- 三、民国时期的乡村自治立法及其启示 / 28
 - (一) 民国乡村自治立法状况 / 28
 - (二) 民国乡村自治立法的主要内容：以山西村制为例 / 31
 - (三) 民国乡村自治立法的启示 / 34
- 四、外国乡村自治立法及其启示 / 35
 - (一) 外国乡村自治立法概况 / 35
 - (二) 外国乡村自治立法的主要内容：以美国纽约为例 / 37
 - (三) 外国乡村自治立法的启示 / 40



第二章 我国村民自治立法的立法数量与体系：基于法律渊源的梳理与分析 / 42

一、村民自治的法律渊源：概念界定与范围厘清 / 42

(一) 村民自治法律渊源的概念 / 42

(二) 村民自治法律渊源的范围 / 43

二、村民自治的法律渊源之一：宪法 / 45

(一) 宪法的直接规定：村民自治的组织保障 / 45

(二) 宪法的间接规定：村民自治的政治保障和经济保障 / 49

三、村民自治的法律渊源之二：法律 / 51

(一) 村民自治的“基本法律”：村委会组织法 / 51

(二) 村民自治的其他法律 / 55

四、村民自治的法律渊源之三：行政法规和部门规章 / 59

(一) 行政法规对村民自治的规范 / 60

(二) 部门规章对村民自治的规范 / 62

五、村民自治的法律渊源之四：地方性法规与地方政府规章 / 69

(一) 组织立法：村委会组织法的配套实施办法 / 71

(二) 民主选举：村民自治的地方选举立法 / 75

(三) 民主监督：村务公开地方立法 / 80

(四) 民主管理与民主决策：村民自治其他领域的地方立法 / 83

六、村民自治的法律渊源之五：其他规范性文件 / 85

(一) 宏观指导：中央规范性文件 / 87

(二) 中微观落实与创新：地方规范性文件 / 89

第三章 我国村民自治的立法质量（上）：合法性与适应性 / 93

一、村民自治立法的合法性 / 94

(一) 立法合法性的基本内涵 / 94

(二) 村民自治立法依据的合法性 / 95

(三) 村民自治立法主体的合法性 / 98

(四) 村民自治立法内容的合法性 / 100

(五) 村民自治立法程序的合法性 / 107

二、村民自治立法的适应性 / 109



- (一) 法律适应性的基本内涵 / 109
- (二) 村民自治中央立法的适应性 / 112
- (三) 村民自治地方立法的适应性 / 114

第四章 我国村民自治的立法质量（下）：操作性与特色性 / 119

- 一、村民自治立法的操作性 / 119**
 - (一) 法律操作性的基本内涵 / 119
 - (二) 在法律内容方面，村民自治立法规定不够明确 / 122
 - (三) 在法律责任机制方面，村民自治立法欠缺应有的责任机制 / 149
 - (四) 在法律内在协调性方面，村民自治立法不够协调 / 154
- 二、村民自治立法的特色性 / 167**
 - (一) 法律特色性的基本内涵 / 167
 - (二) 与行政组织立法相比的特色性：灵活性、自治性与民主性 / 167
 - (三) 村民自治地方立法的特色性：针对性、创新性与可操作性 / 169

第五章 我国村民自治的立法完善：体系整合与质量提升 / 179

- 一、体系整合：村民自治立法完善之“经” / 179**
 - (一) 宪法层面的完善 / 180
 - (二) 法律层面的体系重构 / 181
 - (三) 其他层面立法的体系重整 / 187
- 二、质量提升：村民自治立法完善之“纬” / 187**
 - (一) 转变村民自治的立法思维 / 188
 - (二) 提高村民自治的立法技术 / 189

参考文献 / 193

后 记 / 200



导 论

一、研究的缘起与意义

中国是一个有着近 8 亿农民的典型农业大国,“三农问题”始终是中国学术研究所不能忽视的重要领域。自 1980 年代以来,肇始于广西偏远农村的村民自治制度被推广于全国,以村民自治为主要内容的基层民主的发展成为我国民主政治发展的一大亮点和一大重点。村民自治的渐进式发展始终是在国家法制化的轨道之中,有关村民自治的各种立法为村民自治的顺利发展提供了直接有力的重要保障。2005 年 12 月 31 日,中共中央和国务院联合发布了《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,决定在全国大力推进社会主义新农村建设,提出新农村建设的方针是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,强调要“加强农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制”。中共十七大报告也强调要坚定不移地发展社会主义民主政治,并指出要将基层民主“作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进”。与此同时,我国也确立了依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略,并提出建设社会主义和谐社会。而没有中国农村的法治化,就没有整个中国的法治化;同样,没有中国农村社会的和谐,就没有整个中国社会的和谐。农村的民主管理、农村实现法治化、农村实现社会和谐,都必然要求农村村民自治的法律制度建设更加成熟和完善。

自 1982 年宪法确立村民自治制度以来,我国从中央到地方先后制定了大量与村民自治有关的法律规范,为村民自治积累了数量十分可观的村民自治法律渊源,可以说我国村民自治法律体系已经初步形成。这些村民自治立法涉及到村民自治的组织建设、村民民主选举制度、村民民主决策制度、村民民主管理制度、村民民主监督制度等各个方面,保障了我国村民自治活动的正常顺利开展。但是,由于种种原因,这些村民自治立法还存在着诸多立法质量上的问



题。随着村民自治实践的进一步发展,我国村民自治立法体系上的不足和质量上的缺陷日益显现,制约着村民自治活动的进一步发展,影响着农村法治建设和农村社会的和谐。

对村民自治立法从法律渊源(数量)和立法质量这一经一纬的两个维度进行研究,分析其中存在的主要问题、探讨立法完善之策,显然对于更好的保障村民自治活动、对于更好的推进社会主义新农村建设、对于建设社会主义和谐社会和实现依法治国都具有重要意义。

二、研究现状

本书从立法的角度研究村民自治的问题,是多学科的交叉研究,属于政治学和法学的结合。

随着国家对“三农问题”的日益重视,政治学界对于村民自治的研究从以前的“冷门”逐渐成为“显学”,许多学者先后投入其中,取得了极其显赫的成果,发表的论文和专著可谓是汗牛充栋,并先后有数位学者的博士论文获得全国“百优”及其提名。纵观这些成果,既有大量从宏观方面进行的研究;也有众多从微观方面进行的研究。

宏观方面的研究主要集中于村民自治对中国民主政治发展的意义的研究,其中既有大量乐观的观点,也有不少质疑的声音^①。特别是近年来,一批知名学者将村民自治与现代国家建构相结合,从而将对村民自治宏观方面的研究推向了一个新高度。^②

着眼于具体问题探讨的微观方面的研究更呈百花齐放、百家争鸣之势。有的学者通过对某一个或若干个村庄自治状况的深入解剖来揭示村民自治在中国农村的生长;^③有的学者则对村民自治的发展环境与动力、对村民自治中的“两委关系”、“乡村关系”、宗族问题、对村民自治的四大民主运行机制等问题展开研究,并取得了异常丰硕的成果。代表性著作包括《中国农村村民自治》(徐勇著,华中师范大学出版社,1997年版)、《论中国乡村的“草根民主”》(项继权著,载张明亮主编《村民自治论丛》(第一辑),中国社会出版

① 典型的观点如沈延生:《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》,1998年第6期。

② 徐勇:《现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释》,《学习与探索》,2006年第6期。

③ 最成功的代表莫过于项继权教授和于建嵘教授,见项继权:《集体经济背景下的乡村治理——南街、向高和方家泉村村治实证研究》,华中师范大学出版社,2002年版;于建嵘:《岳村政治:转型期中国乡村政治结构的变迁》,商务印书馆,2001年版。



社, 2001 年第 1 版)、《乡镇自治: 根据和路径——以 20 世纪乡镇体制变迁为视野》(于建嵘著,《战略与管理》, 2002 年第 6 期)、《两委矛盾: 经验分析与理论批评》(王金红著,《华中师范大学学报》, 2005 年第 5 期)、《村民会议和村民代表会议——村级民主完善之尝试》(郎友兴、何包钢著,《政治学研究》, 2000 年第 3 期)。一大批知名学者汇聚到这个领域, 如徐勇、项继权、于建嵘、白钢、党国英、史卫民、赵秀玲、袁达毅、马宝成、仝志辉、郭正林、王金红、卢福营、董江爱、张厚安、吴理财、邓大才、王敬尧、萧唐鏢、贺雪峰、吴毅等人, 一些海外学者也踊跃加入对中国村民自治的研究队伍之中, 如何包刚、牛铭实、戴慕贞(女)等。

政治学界的研究, 既有传统的规范研究, 也有大量的实证研究, 为村民自治理论研究和村民自治实践发展作出了重大贡献。但是, 对于村民自治领域中的具体法律问题, 政治学界则由于学科的限制而显得有些无能为力。

相比政治学界的研究, 我国法学界对村民自治的研究则要显得落后许多。在时间上, 法学界对村民自治的研究兴起于本世纪, 特别是中央提出建设社会主义新农村之后才逐渐增多; 在学术队伍上, 主要是一些硕士博士生和一些政治学者的跨学科研究, 除个别学者外, 法学界知名学者参与颇少。当前法学界对村民自治领域的研究主要集中于几个方向。一是对村民自治的整体法律思考, 如《当代中国村民自治》(何泽中著, 湖南大学出版社 2002 年第 1 版)、《村民自治法律制度研究》(于语和著, 天津社会科学院出版社, 2006 年第 1 版)、《中国村民自治法制建设评议》(白钢著,《中国社会科学》, 1997 年第 4 期)、《中国村民自治的法学思考》(崔智友著,《中国社会科学》, 2001 年第 3 期)等。二是对村民自治权利的研究, 如《中国农村村民自治权研究》(郝耀武的博士论文, 吉林大学 2009 年)、《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, 2004 年第 1 版)、《论村委会选举中的村民选举权》(刘志鹏著, 中国农村观察, 2002 年第 3 期)等。三是对村民自治中四大民主的权利保障机制的研究, 如《村委会选举法律问题研究》(唐鸣等, 中国社会科学出版社, 2004 年版)、《村民选举法律问题研究》(王禹著, 北京大学出版社, 2002 年版)、《村委会选举中的贿选及其治理研究》(董礼胜主编, 中国社会出版社, 2005 年版)等。四是对村民自治的司法救济研究, 代表作是詹成付主编的《选举权利与司法救济》、《村民选举权利救济机制研究》(中国社会出版社, 2007 年版)。五是对村民自治地方立法的分析与比较研究, 如《北京市村民自治地方立法研究》(马宝成著,《北京行政学院学



报》，2004年第2期）、《省级村委会选举法规比较研究》（刘喜堂著，张明亮主编，《村民自治论丛（第一辑）》，中国社会科学出版社，2001年版）等。六是对村规民约的研究，如《村规民约论》（张广修、张景峰著，武汉大学出版社，2001年版）、《中国村民自治制度中自制规章与国家法律关系研究》（赵一红著，中国社会科学出版社，2008年版）、《失范的契约——对一起示范性村民自治章程的解读》（于建嵘著，《中国农村观察》，2001年第1期）。七是对村民自治法律体系的完善进行的研究，如《关于完善村民自治法律体系的两个基本问题》（唐鸣著，《法商研究》，2006年第2期）、《村民自治法律制度的历史发展及法律体系的建构》（周庆、闻炳炎著）、《通过村民自治的国家治理》（何海波著）等。

对于村民自治立法的研究，法学界已经有一些学者就立法的完善提出了不少对策，也有数位学者对村民自治法律渊源与体系问题进行了一些研究。但是，这些研究大多集中于对村民自治具体问题的立法完善特别是具体制度的建构上，着重于细节方面的研究比较多，而对我国村民自治立法缺乏从宏观体系上的整体梳理。特别是现有的研究几乎没有涉及到村民自治的立法质量问题，缺乏从宏观上对村民自治立法质量的整体分析与把握，迄今为止这一领域的研究尚属空白，据笔者所知，仅有西北师范大学王勇先生的一篇文章（见王勇：《如何体现地方立法特色——甘肃省地方法规及规章立法质量评价随感》，《人大研究》2008年第9期）。近年来法学界对于立法质量的规范研究非常火热，涌现出一大批质量较高的作品，如《地方立法质量研究》（余绪新等著，湖南大学出版社，2002年版）、《立法研究》第1~5卷（周旺生主编，法律出版社2000年~2005年）、《地方立法实证研究》（崔卓兰主编，知识产权出版社，2007年版）、《地方立法的民主化与科学化构想》（汤唯、毕可志等著，北京大学出版社，2006年重排本）、《地方立法质量：现状、问题与对策——以上海人大地方立法为例》（史建三、吴天昊著，《法学》，2009年第6期）。这些研究构建了立法质量研究的理论框架，但较少涉及到对具体部门法的质量状况的研究，更别提对村民自治立法质量的研究了。

三、研究思路与方法

本书将对我国历史上的乡村自治立法与国外乡村自治立法状况进行分析和探讨，总结其立法规律，并在此基础上，通过从数量上对我国村民自治立法渊源的梳理和从质量上对我国村民自治立法现状、特点与问题的深入分析，来探讨我国村民自治的立法规律、揭示我国村民自治立法所存在的主要问题，



并提出完善我国村民自治立法的些许建议。

本书的研究采用政治学和法学多学科交叉研究的方法,具体说来,一方面采用历史分析法、比较分析法、综合系统分析法进行研究,另一方面采用规范分析法和实证分析法进行论证。本书的出发点是要以法学的视角,对我国村民自治立法问题从数量和质量两个维度进行一次全面、深入的考察和理论探析。因此,在研究方法的采用上,历史分析方法可以使我们对中国历史上的乡村自治法律制度的内容及其变迁有一个相对完整的了解,在此基础上展开对中国当前村民自治立法的研究;比较分析方法可以使我们对国外乡村自治立法的比较,探讨乡村自治立法的一般规律,吸收和借鉴国外的有益经验;综合系统分析法往往是从系统论的角度去对事物的全局进行把握判断和分析,该方法的运用对于全面、整体的把握和判断我国村民自治的立法渊源和立法质量具有较大作用。规范分析方法强调村民自治立法的价值偏好与选择,揭示我国村民自治立法的内在规律,为相关立法的完善提出目标与路径;实证分析方法强调村民自治法律运行的实际状况,论证现行村民自治立法在体系上和质量上的成就与缺陷。这些研究方法互相交叉、互为证明。

四、本书的结构

本书拟分为导论和正文两部分共5章。

导论部分,主要交代选题缘由、研究意义、研究现状、研究方法和思路等问题。

第一章探讨了中国历史上的乡村自治立法的内容及其规律,以及外国乡村自治立法的内容及其规律。通过这部分的研究,可以从纵横双向上进行比较,得出若干可供我国村民自治立法借鉴的经验。

第二章从数量与体系上对我国村民自治立法进行了分析,认为我国村民自治立法数量极其庞大,村民自治法律体系已经初步形成,当前我国村民自治的法律渊源包括宪法、法律、行政法规和部门规章、地方法规和地方规章以及其他规范性文件。通过这部分的研究,揭示出我国村民自治法律渊源与法律体系取得的成就与存在的问题。

第三章从质量上对村民自治立法的合法性与适应性状况进行分析,认为我国村民自治立法在立法依据、立法主体、立法内容和立法程序的合法性方面存在不足;村民自治立法的适应性相对较好,但不少村民自治法律即将进入大规模的修改期。

第四章从质量上对村民自治立法的操作性和特色性进行了分析,认为我国