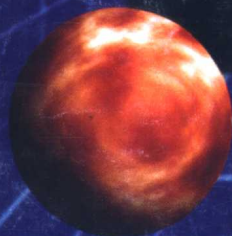
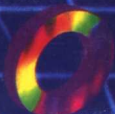


村民委员会建设研究

村民委员会建设研究

多维视角下的村民自治



楚刃 解亚红 郭婕 著

中国人事出版社

村民委员会建设研究

——多维视角下的村民自治

楚 刃 解亚红 郭 婕 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民委员会建设研究:多维视角下的村民自治/楚刃著.
北京:中国人事出版社,1999.11
ISBN 7-80139-437-2

I. 村… II. 楚… III. ①村民委员会—工作—研究—中国
②乡村—自治—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 71611 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

太原财苑印刷厂印刷

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

开本:1/32 印张:10

字数:246 千字 印数:1-3000 册

定价:20 元

目 录

第一章 民主的历史与现实

一、民主的历程·····	(1)
1、民主的历史渊源·····	(1)
2、民主发展的新趋势·····	(5)
3、西方民主实践的虚伪性·····	(8)
二、民主的误区·····	(11)
1、民主与“为民作主”·····	(12)
2、民主：权利与义务·····	(14)
3、民主：多数与少数·····	(16)
三、民主、自治与法治·····	(17)
1、自治与地方自治·····	(18)
2、民族区域自治与特区自治·····	(19)
3、村民自治与法治·····	(22)

第二章 社会主义民主与村民自治

一、马克思主义的民主理论·····	(25)
1、民主在不同情况下有多种表现形式·····	(25)
2、正确理解民主与相关事物的关系·····	(27)

二、社会主义的民主政治	(31)
1、没有民主就没有社会主义	(31)
2、社会主义民主政治的建设	(32)
三、社会主义基层民主与村民自治	(35)
1、社会主义民主建设的两个方面	(35)
2、村民自治的兴起与发展	(36)

第三章 《村组法》与村民委员会

一、村民委员会的性质	(40)
二、村民委员会的主要任务	(46)
三、村民委员会的设立及其组织机构	(57)

第四章 村民自治的实践活动

一、村民委员会的选举	(65)
1、村民委员会的选举原则	(66)
2、村民委员会选举的主要程序	(68)
3、村民委员会选举中违法行为的处理	(74)
4、村民委员会成员的罢免	(75)
二、村民自治活动中的民主决策	(76)
1、民主决策的基本形式	(77)
2、民主决策的内容	(80)
3、民主决策的程序	(82)
4、村民委员会的决策原则与方法	(87)
三、村民的自我管理	(88)
1、村民自我管理的主要内容	(89)
2、村民自治章程	(92)

3、村规民约·····	(94)
四、村级民主监督 ·····	(101)
1、村级民主监督的地位和意义 ·····	(101)
2、村级民主监督的主要内容 ·····	(103)
3、如何强化村级民主监督 ·····	(109)

第五章 村民委员会的周边关系

一、村委会与党支部的关系 ·····	(111)
1、村委会与党支部的法定关系 ·····	(111)
2、实践中存在的问题 ·····	(114)
3、正确处理措施 ·····	(117)
二、村委会与乡镇政府的关系 ·····	(118)
1、村委会与乡镇政府的法定关系 ·····	(119)
2、几种不良倾向 ·····	(121)
3、乡政管理与村民自治的衔接 ·····	(121)

第六章 村民自治中的几个相关问题

一、“秀才村官” ·····	(127)
1、“秀才村官”的兴起·····	(127)
2、“秀才村官”的积极作用·····	(128)
3、“秀才村官”的制度完善·····	(130)
二、村财乡管 ·····	(133)
1、村财乡管及其形式 ·····	(133)
2、村财乡管的积极作用 ·····	(134)
3、村财乡管的失误所在 ·····	(135)

三、村级组织行政化	(137)
1、成立“村公所”问题	(137)
2、村委主任进乡人大问题	(141)

第七章 民主选举中的“两票制”

一、“两票制”选举村委会	(144)
1、具体做法	(144)
2、优点	(146)
3、存在的问题	(147)
二、“两票制”选举党支部	(152)
1、山西河曲的经验	(152)
2、不同的看法	(153)
3、一种设想	(156)
三、“两票制”选举乡、镇长	(156)
1、深圳大鹏的尝试	(157)
2、两种观点	(157)

第八章 村民自治的前景展望

一、乐观的认识	(163)
1、“草根民主”	(163)
2、民主“新起点”	(165)
3、民主“突破口”	(166)
二、谨慎的看法	(168)
1、“制度短缺”论	(169)
2、“利益冲突”论	(170)
3、“素质不高”论	(171)

三、我们的观点·····	(173)
--------------	-------

第九章 外国地方基层自治实践

一、英国地方基层自治·····	(183)
1、概况·····	(183)
2、地方自治组织的选举·····	(184)
3、地方自治组织的组成·····	(186)
4、地方自治组织的职权范围·····	(188)
5、地方自治组织的管理·····	(189)
二、美国地方基层自治·····	(193)
1、概况·····	(193)
2、乡和乡政府机构·····	(195)
3、镇和镇政府机构·····	(196)
三、日本地方基层自治·····	(199)
1、概况·····	(199)
2、地方基层自治组织的产生及构成·····	(200)
3、地方基层自治组织的管理权限·····	(202)
4、地方基层自治组织的内部及周边关系·····	(204)
5、地方居民自治与居民的权利·····	(206)
四、韩国地方基层自治·····	(208)
1、概况·····	(208)
2、住民：权利与义务·····	(210)
3、地方自治团体的组织构成·····	(211)
4、地方自治团体的事务与内部关系·····	(213)
五、印度地方基层自治·····	(214)
1、概况·····	(214)
2、地方自治的沿革及指导思想·····	(215)

3、县委员会	(218)
4、乡委员会	(219)
5、村评议会	(220)
6、评议会制度中存在的问题	(222)

第十章 我国近现代历史上的自治实践

一、清末民初时期的地方自治	(224)
1、近代以前我国基层组织概述	(224)
2、清末“新政”时期的地方自治	(228)
3、民国前期的地方自治	(230)
二、南京政府时期的地方自治	(233)
1、南京政府的地方机关	(233)
2、南京政府的农村基层政权	(235)
3、南京政府的农村基层自治组织	(238)
三、苏维埃工农民主政权时期的基层民主	(241)
1、概述	(241)
2、地方苏维埃的政权组织	(244)
3、乡苏维埃的工作方法和经验	(245)
4、苏维埃的法制建设	(248)
四、抗日战争及解放战争时期共产党领导下的地方政权	(250)
1、抗日战争时期的参议会制度	(250)
2、各级参议会的组织、职权与活动方式	(251)
3、抗日根据地的法制建设及精兵简政	(254)
4、解放战争时期的人民代表会议制度	(257)
附录：	
一、中华人民共和国村民委员会组织法	(259)

二、中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	
.....	(265)
三、全面推进农村改革、开创我国农业和农村工作新局面	
.....	(284)
让农民管理自己 靠自治稳定农村.....	(296)

第一章 民主的历史与现实

民主，一个多么美丽而神圣的字眼！从二千五百年前的雅典城邦开始，人们就一直渴望得到她，可是，二千五百年后的今天，仍然很少有人能自信地宣布已经完全拥有了她。那么，在漫漫的历史长河中，她到底经历了怎样的波折？她的真谛到底何在？与我们所谈的自治又有着怎样的渊源关系呢？

一、民主的历程

1、民主的历史渊源

对我们中国人来说，民主是一个舶来词，由英文 democracy 翻译而来，而英文的 democracy 又是由古希腊语的 demokratia 衍生而来。希腊语中，demos 意为“人民”、“地区”，kratia 意为“统治”、“权力”，二者合在一起便意为“由人民进行统治”，或“人民的权力”。因此，所谓民主，其最基本的含义便是：“人民当家作主”，即由人民来行使统治、治理国家的权力。

民主的含义虽然始终如一，但在不同的历史阶段和不同的历史条件下，其内容和形式却是千变万化的。列宁曾说：“从古代的民主萌芽时期起，在几千年的过程中，民主的形式必然随着统治阶级的更换而更换。在古代希腊各共和国中，在中世纪各城市中，在

先进的各资本主义国家中，民主有不同的形式和不同的运用程度。”^① 现代的民主正是在古代民主的基础上成长起来的，而要谈古代民主，便离不开古希腊的雅典，因为雅典的民主制是“最纯粹、最典型”的国家形式。

雅典民主制的主要内容

雅典民主制出现于公元前 6 世纪初，完成于公元前 6 世纪末。公元前 6 世纪初，雅典在政治制度方面进行了较大的改革，建立了四百人议事会和人民大会。人民大会是最高权力机关，所有雅典成年男性公民都有权参加。它的权限是选举各级官吏，讨论四百人议事会准备的提案，制定法律，决定战争与媾和等国家大事。四百人议事会相当于人民大会的常设机关，其成员按部落产生。当时的 4 个部落各选出 100 人参加，故称“四百人议事会”。该议事会的职责主要是为人民大会拟定各种提案，以便开会时讨论。不过，当时的人民大会是不定期举行的，而选举按部落进行也往往导致氏族贵族依仗他们的特权地位操纵选举，妨碍民主的切实实行。

公元前 6 世纪末叶时，雅典的民主体制再一次进行了较大幅度的改革。首先，取消了按部落划分选区的办法，改为按地区划分选区并进行选举。全雅典一共分为 10 个选区。新选区的基层单位叫 demo（德莫，即希腊文“民主”一词的词头），它相当于村一级的自治区，全雅典大约有 100 个 demo，居住在每个 demo 内的人叫 demot，即公民。每个公民按照规定都要在本村（即 demo）进行登记，经过选举产生出自己的区长（即村长）、司库、法官。其次，人民大会开始定期举行，一般为每年 40 次，每个雅典公民都可以参加人民大会并享有投票权。同时，为了防止个人独裁的出现，雅典还实行了独特的贝壳放逐法，规定对破坏国家民主制度、有独裁野心的人，实行逐出雅典的制裁。根据这一规定，在人民大会上，公民会

^① 《列宁选集》第 3 卷第 723 页。

得到一个泥做的贝壳,然后把自己认为有独裁嫌疑的人的名字写在上面。贝壳集中起来后,根据多数人的判断,将把独裁嫌疑人驱逐出境,放逐期满后才允许他回雅典,并恢复公民权。最后,改变原来的四百人议事会为五百人议事会,即在 10 选区中由每个选区选出 50 名代表组成,其职权不仅是为人民大会准备提案,而且要执行人民大会的决议。五百人议事会的成员又分为 10 组,每组 50 人,称为“五十人团”,轮流执政,负责行使行政职权。可见,雅典的民主制实行的是议行合一的直接民主制。

雅典民主制的特点

(1)主权在民。雅典城邦的政权属于它的公民,公民直接参与城邦的治理。雅典公民的参政机会很多,他们既可被选为议事会成员,也可被选为陪审员。此外,许多官职也大都以抽签方式选举产生,而且任期较短,这样就保证了普通群众广泛当选的可能性以及“轮番为政”的实施。每个公民既有机会做统治者,也有可能做被统治者,这样才能保证政事取决于大多数人的意志。为了进一步促使公民关心国事,参与政治,雅典曾制定过一种特别法律,规定当城邦内部发生争执时,任何人若袖手旁观将丧失公民权利,不再成为国家的一分子。因此,雅典人的公民意识极强,“牢固于每人心底的原则是人生来不仅属于父母,且属于国家。”^①这样一种根深蒂固的公民意识反过来又强化了主权在民的民主体制。

(2)崇尚法治。雅典是民主的,雅典人是自由的,雅典公民的权利是至高无上的,然而这一切并没有使他们变得毫无法纪。恰恰相反,雅典人认为,无视法律的专制政体是最坏的政体,“正因为害怕变成毫无法纪,反成为我们捍卫法律的主要力量,教导我们遵从行政机构和法律。”

^① 古希腊哲学家狄摩西尼的演讲《雅典人为公众服务的精神》,转引自《名人演说一百篇》第 15 页,中国对外翻译出版公司,1987 年 12 月版。

雅典人崇尚法治的具体体现之一就是视宪法为神圣不可侵犯的最高准则,公民的一切政治活动都必须依法而行,政府官员的基本职责便是执行和捍卫宪法。另外,法院也有权力进行违宪审查,即使是公民大会的决议,若有违宪,法院同样可以宣布取消。当然雅典也存在过人治、法治之争,不过法治最后还是占了优势。例如,柏拉图起初赞同“人治”,主张“哲学王”,即由哲学家来做统治者。但到晚年有所改变,撰写了《法律篇》,宣扬法治的种种好处。亚里士多德更是对法治推崇备至,认为法治“优于一人之治”。同时,他还对人治与法治的关系做了精辟阐述,认为国家政事有时须依仗某些个人的智慧,但这种智慧只能应用在法律的具体实施方面,为政者只能在不违背法律的前提下运用自己的智慧。因此,人治的作用应体现在服务于法治方面,人治应成为法治的“监护官”,其目的是为了法律更有效地贯彻实施,而不是与法律相悖。

(3)严防腐败。古希腊时期的各种官职一般都没有薪俸,皆为义务职。尽管当时尚没有“腐败”一词,但雅典人为了防止执政者滥用职权,采取了种种措施。比如,任何官吏在任职前都必须首先经过资格审查,这种审查有些在议事会中进行,有些在陪审法庭中进行。这样,尽管官吏是由公民大会通过抽签或举手的方式选举产生的,但他们若被议事会或陪审法庭判定为不适于担任公职,则法院有权取消他们的任职资格。其次,每一个官员任期结束时,法院要专门查对他的帐目和检查他经手的公款。另外法院还有权在官员任期结束时责成他汇报在任期间的所做所为。因此,雅典的官员很少有独立行动之权,“主权在民”的原则赋予了雅典公民对官员拥有广泛的监督和制约权力。从行政的角度来讲,雅典的政府并不象现代政府那样是由某个行政首脑统一领导的所有行政官员的集体,各种官员全都由公民大会直接选出,各自独立地对公民大会或

① 古希腊历史学家修昔底德《在伯里克利葬礼上的演说词》,转引自《名人演说一百篇》第3页。

相应机构直接负责。因此,当时的“政府”只是各种联系不大紧密的官职的统称,不象公民大会等权力机关是一个整体,其地位及影响必然居于权力机关之下,而滥用职权之事亦较少发生。

雅典民主制的评价

雅典民主制的骄人成就历来为人们所赞叹,在当时的世界范围内,没有哪个国家象雅典那样在民主政治方面取得了如此辉煌的进展。然而,我们也知道,正是在民主的雅典,却也曾发生过令人触目惊心的苏格拉底冤案^①,这其实正暴露了雅典民主制内在的矛盾,即多数与少数之间的矛盾。雅典一直奉行“主权在民”,但它的“民”也只限于拥有公民权的少数人。据统计,在雅典全盛时期,其自由公民的总数(包括妇女和儿童在内)约为9万人,而男女奴隶则为36.5万人,被保护民——外地人和被释放的奴隶为4.5万人。因此,它所遵奉的“大多数人的统治”其实只具有相对的意义。与此同时,其民主制又视多数人的意志为正义,忽视、甚至排斥打击少数人的意见,缺乏保护少数的意识,表现出一种绝对“民主”化的倾向。而这种绝对化的倾向恰恰不是正确处理多数与少数之间关系的正确方法,它不仅没有保护民主,反而扼杀了民主,容易导致多数人的专制。苏格拉底的冤案正是明显的例证。

2、民主发展的新趋势

在经过中世纪长达千年之久的神学统治之后,民主政治终于迎来了历史上第二个辉煌时期,即以资产阶级民主为主要内容的近代民主时期。16世纪中叶,欧洲爆发了尼德兰革命,随后诞生了荷兰共和国,这是世界历史上第一个资产阶级民主共和国家。在以后的3个世纪中,英国、美国、法国、德国、意大利等西方国家先后通过革命的或改良的,创制的或模仿的方式确立了各具特点的资

^① 苏格拉底(公元前468—399)是古希腊杰出的哲学家。公元前399年他以“慢神”和“蛊惑青年”罪被指控,经公众法庭的审理被判死刑。后来证明这是一起冤案。——作者注。

本主义民主政治体制。

本世纪特别是第二次世界大战结束以来,世界范围的政治、经济和社会状况发生了前所未有的迅猛发展。60年代以来连绵不断的民族解放运动,人权运动,争取民族平等反对种族歧视运动,和平运动,生态环境保护运动等把近代以来的民主实践又推上了一个新的高峰,使传统的民主形式呈现出异常鲜明的时代特征。总起来看,这些特征包括

民族民主运动的兴起和发展:如果说近代的民主还只限于少数资本主义国家的话,那么本世纪以来随着广大殖民地的纷纷独立,亚非拉的许多新兴民族国家在大力发展本国经济的同时也踏上了政治民主化的进程。由于这些国家不同的历史文化背景,其民主化的途径与采取的方式各异,这就极大地丰富了民主作为一股世界潮流的具体内容。同时,出现于本世纪前期的社会主义民主及其发展壮大可以说是民主史上的头等大事。资本主义民主、社会主义民主、民族国家的民主并存于当今世界的现状使得民主发展本身呈现出既丰富又复杂的矛盾局面。

民主范畴的泛化:本世纪以来,特别是50年代以后,民主逐渐突破了传统的政治范畴,扩展到了经济、社会、国际关系领域。并且,这种趋势不只限于民主思想和民主理论,而且已经深入到了民主实践的层面,取得了令人瞩目的成就。比如,在经济民主化方面,法国、瑞典、德国等都规定工人通过一定的组织形式有权参与企业管理。瑞典议会更于1976年6月通过了《劳动生活共决法》,规定企业的所有重大问题皆由劳资双方共同决定。有人认为“这是自实行普选权以来最伟大的民主改革。”^①另外,民主也不再限于一个主权国家内部,而是被广泛运用到了国与国之间的关系上,和平共处五项原则已成为当代国际社会公认的国际关系准则。

^① 应克复等《西方民主史》第596页,中国社会科学出版社1997年版。

公民权利的扩大：自从近代启蒙思想家提出“天赋人权”以来，公民权、人权一直是各国人民争取民主权利的重要组成部分。以前，公民权更多地体现在政治方面，如普选权、请愿权、要求国家赔偿权等，而当代则更多地体现在社会权和经济权方面。公民在经济和社会方面的权利包括工作权，休息权，居住、迁徙和选择职业方面的自由权，私生活权，生存权，劳动者的团结权和团体交涉权等。此外，尚有许多处在发展过程中的权利，例如和平生存权、环境权、健康权、学习权、自治权、知道权等等。其中，“知道权”是指公民有通过各种途径要求公开必要的官方情报的权利，以便在他们参加政治活动时能作出自己的正确判断。这种权利自1948年12月的《世界人权宣言》通过后相继被德国、美国等国家所采纳。

民主力量的增多：当代的民主政治不仅侧重于政府体制内部的分工和制衡，而且更加注重政府之外的社会力量的制衡作用。公民个人、压力集团、新闻媒体便是三支最主要的社会制衡力量。近代民主是代议制民主，公民个人的政治权利局限于数年一度的议会选举，其要求和愿望只能通过所在选区的议员“下情上达”，而政党政治的存在使得这条渠道不时出现堵塞现象。因此，战后许多国家又吸收了直接民主制的许多做法，赋予公民以直接请愿权、国民审查权（针对政府）、创制权和复决权（针对国家法律）等直接民主权利，从而有助于公民成为一支直接的制约力量。与公民个人相比，各种类型的压力集团在国家政治生活中的影响更加突出，有人甚至认为当今西方国家已由“政党政治”进入“压力集团政治”，它对政府决策的影响可以说是无孔不入。大众传播媒体在西方被誉为可与立法、行政、司法三种权力并驾齐驱甚至凌驾于它们之上的“第四种权力”，它以自己在信息传递方面的无敌优势为大众广泛参与国家和社会的政治生活提供了强有力的便捷手段和途径，有效地加强了社会对政府的监督制约。

分权制衡机制发生重心转移：近代历史上，西方国家分权制衡