

村民自治

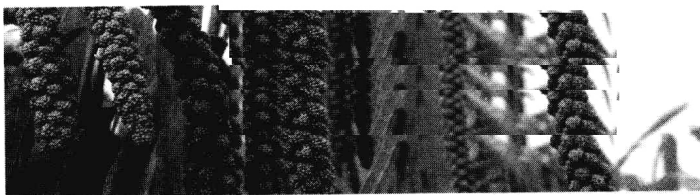
现状与案例分析



海洋出版社

村民自治

现状与案例分析



徐付群 著

海洋出版社

2011年·北京

图书在版编目(CIP)数据

村民自治现状与案例分析/徐付群著. —北京:海洋出版社,2011.1

ISBN 978-7-5027-7890-3

I. ①村… II. ①徐… III. ①农村-群众自治-研究-中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 215706 号

责任编辑:唱学静 庞丛容

责任印制:刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

北京海洋印刷厂印刷 新华书店北京发行所经销

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:24

字数:430 千字 定价:48.00 元

发行部:62147016 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

自序：对一段生涯的总结与留念

一

1995年下半年，我在人民大学读博士。一天，哲学系博士生张洪凯来找我，约我一道去某杂志社应聘兼职编辑。他是我山东师范大学政治系的学弟，比我低一级，我们在人大又成了校友，成了无话不谈的知己。洪凯人品高尚，待人和善，学识渊博，颇受同学尊敬、师长好评。这次的兼职机会，是他在民政部工作的哲学系师兄推荐的。而我们要去应聘的杂志社，正是民政部一家直属事业单位，所出版杂志的名字叫《乡镇论坛》。对于一个来自农村的穷学生来说，能获得兼职机会，挣些收入，当然求之不得，所以立即答应同去。

那天我们骑着自行车，结伴来到阜成路甲33号一个叫“白堆子”的地方。杂志社在立新学校院内，租用了一幢教学楼东侧的两层。全社似乎只有七八个人，编辑部当时只有三人，一位是编务，一位是编辑，一位是副总编辑兼编辑部主任王先生。王副总编简单地问询了几句，就让我们回学校等消息。几天之后，我和洪凯就来上班了。说好了，每星期来上两天半班，主要工作是审稿、编稿，每月工资500元，这笔钱对当时每月只有200多元生活费补贴的学生来说，当然相当可观了。所以我们都非常满意，并兴趣盎然、乐此不疲地骑着自行车往返于学校和杂志社之间。

1997年博士毕业，我到乡镇论坛杂志社做了一名编辑。

二

一晃十多年过去了，杂志社从在白堆子租赁的教学楼搬到了位于市中心的写字楼，并先后接管了一家出版社、一家报社，成为一个综合性传媒机构。

十多年来，我始终关注着农村村民自治制度的发展。村民自治是《乡镇论坛》杂志密切关注的话题，由于工作需要，我有意识地观察村民自治这一农村基层治理制度，并产生了深入了解的浓厚兴趣。

我了解村民自治的信息渠道，大致有如下几个方面。

一是阅读作者投稿。《乡镇论坛》杂志的“乡村组织”栏目，主要发表的是关于村民自治组织建设文章，涉及村委会选举、村务公开、民主管理、民主决策等各个方面。这类文章的作者，有民政系统中的基层政权工作者和党委政府中与农村组织建设有关的部门工作者，他们的来稿一般都是总结当地党委政府推行村民自治的成就与经验的，多为工作总结，顺便也提出一些存在的问题；有乡村干部和农民，他们或指导村民自治工作，或直接参与到村民自治活动中去，所写文章角度小，内容具体，以讲述当地发生的案例并提出问题为主，也有通过讲述具体案例来介绍村民自治所发挥作用的。这部分文章，材料丰富，非常生动。此外也有少量学者投稿。

二是阅读上访信件和与上访者交谈。多年来，农村产生的问题多，矛盾多，百姓上访的也多。农民切身利益遭受侵害，一心想挽回损失，讨回公道，而在当地又无法有效维护权益，便纷纷从事信访、上访活动。信访其实也是上访，只不过是以信件的形式向上面反映情况，寻求解决问题的通道。“上访”这个词，多用于当事人带着材料、证据等亲自到上级或上级的上级机构，当面反映问题，巴望着能够遇到个廉政亲民的领导，给出一个公正的了断。人们发现，媒体曝光往往能让地方领导感觉到压力从而督促解决某些问题，上访者由此受到启发，在到政府信访机构反映问题的同时，也纷纷到媒体上访。《乡镇论坛》杂志也成为不少农民上访者所信赖的媒体之一。我在编辑部几乎每天都能阅读到多封信访件，接听多个上访电话。这些信件和电话所反映的问题，涉及农民切身利益的方方面面，如计划生育、宅基地、承包地等。在1998年11月《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施后不久，选举问题、村委会主任权益问题突然成为来信来访所反映的最突出问题。我通过拆阅信访件、接听电话、接待来访人员，了解到不少第一手资料。透过纷繁复杂的表象，我在认真地观察，用心地思考，试图找出问题的症结所在。现在想来很可惜的一点是，我没有条件建立一个档案库，将这些宝贵资

料完整地保存下来。如果从那个时候开始，花上一部分财力和精力，将杂志社收到的信访资料都保存起来，按时间顺序和内容分类归档管理，那么积累到现在，一定是非常有价值的研究资料库。

三是下乡采访和观察选举。总的来看，我下乡采访的机会并不多，但每次都是下到真正的乡村，所看到的一切、所听到的一切，都给我留下深刻印象。

四是阅读专家学者的著作以及媒体报道。

五是经常与民政部和全国民政系统官员沟通，与他们交流村民自治实践中的问题以及一些理论问题，受益匪浅。村民自治制度建设和相关法规的实施，是由民政系统的基层政权工作者来负责的。指导这项工作的最高行政机构是民政部基层政权和社区建设司，而地方则是省、市、县民政厅、局内设的基层政权处、科。村民自治制度在全国农村的普遍建立，和“基层政权人”的杰出工作是息息相关的。这是一个特别值得尊敬的官员群体，他们对村民自治工作全力投入的热情、坚持不懈的毅力、无私奉献的精神、为民请命的风骨，都给我留下了非常深刻的印象。亿万农民会感激他们。

通过以上这些信息途径，我一直在观察、了解着村民自治制度的发展变化，经常思考一些问题，结合编辑工作写一点小文章，在杂志上发表；偶尔也写一两篇长点的评论，不过自己看看觉得文字浅显、通俗，怎么也不像论文，所以就没当论文来投稿，而是随意放在网络上供大家批评。不过总体来说，案例记录和分析评论性质的文章更多些。通过这些案例和评论，应该能大致看清楚村民自治制度的状况和面临的主要问题。我写的这些文字，犹如我的为人，简单、质朴、土气，简直到了土得掉渣的程度，但是扪心自问，我在行文中总算做到了有一说一、实话实说，这是非常值得欣慰的一点。现在，将这些东西编成册子出版，一来算是对以往十余年《乡镇论坛》编辑工作的一个小结，二来也借机把积累的一些原始材料贡献出来，供研究者参考。

三

几个月前，接到岗位调动的指令后，我写了段话发在编辑部的博客

上和 QQ 空间里，算是与多年来的读者、作者朋友们告个别，也算是与一段持续十多年的工作和生活告个别，题目就叫《告别》——

根据总社安排，实行内部轮岗，本人将不再参与《乡镇论坛》杂志编辑工作。

即将告别《乡镇论坛》，告别《乡镇论坛》亲爱的读者、作者和许许多多关注《乡镇论坛》的朋友，我很舍不得！这几日，心头一直笼罩着一种伤感，双眼时常被不觉涌出的泪水模糊了视线。

最早参与《乡镇论坛》的工作是 1995 年，至今已经快 15 年了，1997 年正式参加到杂志社工作，转眼也过去 13 年了。十几年来，我毫不保留地对这份杂志倾注了自己的心血、情感。无论是编辑文章，还是写作文章，从不敢有丝毫疏忽大意，并总以神圣的情怀来做好工作中的点点滴滴。因为我心里知道，阅读这些文字的，是农村父老乡亲和值得尊敬的乡村基层工作者，还有所有为农村基层民主事业发展倾情倾力的人们。我很高兴看到、听到读者朋友对《乡镇论坛》杂志的高度评价，我也很高兴地看到，广大乡村基层工作者对《乡镇论坛》杂志的信赖，看到他们把《乡镇论坛》杂志当做自己的精神乐土和家园。我因自己一直以来的努力工作能给这么多朋友带来一点支撑的力量，感到无比欣慰。

我拆阅过数不清的读者来信，接待过不知多少来杂志社上访的农民朋友和乡村干部朋友，和无数的读者在电话上倾心畅谈，我使用的 QQ 上有数百名读者朋友，每次看到他们的头像图标闪动，一丝兴奋立刻涌上心头——哦，《乡镇论坛》的读者朋友又发来信息了！在和朋友们的接触中、交往中，我深为农民朋友和乡村基层干部的处境所触动，为他们的淳朴、执著所感动。但是，最刻骨铭心的印象是，当读者向我诉说他们的苦楚希望我指条道路而我却无言相告的时候、当满脸沧桑年过花甲的老农让我主持公道并突然跪在我面前而我却只能无助地热泪涌出的时候……内心那份无限伤感和无奈。父老乡亲因我是《乡镇论坛》的编辑而对我寄予厚望，我却爱莫能助，空有满腹感慨。我觉得我愧对他们，难以心安，久久萦绕着愧疚之感……

如今，虽然我离开《乡镇论坛》编辑岗位了，但我对三农的关注和对乡村朋友的挚爱情感将丝毫不减，无论将来做什么，我都将继续关注、

研究三农问题，为三农的发展做出自己的努力。

愿我钟爱的《乡镇论坛》杂志继续迈上新台阶！愿《乡镇论坛》的读者、作者朋友们幸福、安康！

我想，上面这段话可以看做我十多年《乡镇论坛》杂志生涯的一个休止符，而这本书就算是对这段生涯的一个总结、一份留念吧。

四

谨以此书感谢多年来曾给我以关心、帮助的杂志社领导及各位同事！
特别感谢米有录总编、王爱平社长、王杰秀副总编、宋珊萍副总编、浦善新副总编，多年来这几位领导在工作上给我以巨大支持，在生活上给我以亲切关怀，我永远感激他们！

谨以此书献给为追寻村民自治中的民主权益而不懈努力的农民兄弟！
我为他们感到高兴，因为他们有幸赶上了“还权于民的好时代”；我也为他们感到遗憾，因他们中的一些人为了行使法定权利而付出了太大的代价。在此，我由衷地祝福他们！

徐付群

2010年7月

目 录

第一编 两委关系问题思考	(1)
村两委关系：不该成为问题的问题	(3)
为什么以前没这个问题	(3)
为什么现在成了问题	(4)
选择难，不选择更难	(6)
本来不应该成为问题	(8)
究竟应该怎样评判	(11)
杨家泊村两委关系问题调查	(14)
一、缘起及方法	(14)
二、现任两委的产生	(14)
三、两委间的冲突	(15)
四、三方各有诊断和处方	(25)
五、简要的分析	(27)
两委矛盾的出路：按照同一节拍舞蹈	(30)
一、两委矛盾的现状与实质	(30)
二、从两票制到一制三化	(32)
三、与众不同的新模式	(37)
四、让两委按照同一节拍舞蹈	(39)
附录：7 个案例	(41)
第二编 重点案例追踪与分析	(47)
东大坞村上访风波平息记	(49)
乱哄哄你方唱罢我登场	(49)
627 名村民联名告状	(50)
兵来将挡 水来土掩	(51)
“第一梯队”碰了一鼻子灰	(52)
来之不易的民主选举	(53)

村民自治现状与案例分析

分析：越是矛盾深、问题多，越需要播撒村民自治的阳光	(55)
一个字惊动了委员长	(57)
“建”字应该怎么写	(57)
专程赴京请教高人	(58)
告状信递到全国人大	(59)
委员长批示要照顾文盲的民主权利	(59)
分析：选举技术要适应村民的文化素质	(60)
瞩目麻沟村交接难	(61)
三个多月还未移账交印	(61)
小字报和黑棍事件	(62)
经理职务成了绊脚石	(63)
悬而未决的村账审计问题	(64)
分析：服从法律才是硬道理	(65)
海选平息三村乱	(66)
换届选举，公安武警紧急出动	(66)
“7·13 打砸盗案”	(67)
精心准备的海选试验	(68)
大海里面捞珍珠	(69)
分析：依法选举了，谁还会再闹	(70)
路到尽头是茫然	(72)
莫名其妙被罢官	(72)
花费一万元落下心脏病	(73)
尴尬的“落实”	(74)
复职的路还没到尽头	(74)
分析：这是一个何等强大的阻力	(75)
公开答辩选乡官	(77)
跑官、要官者的“围追堵截”使万荣县委别无选择，他们被迫 杀出了一条新路	(77)
两个星期内接连三次公开答辩，16 名乡镇长和 47 名副乡镇长 人选在几十万双眼睛的注视之下相继脱颖而出	(78)
“一石激起千层浪。”且不说对传统干部选拔机制的影响和冲击，	

单听听那街头巷尾的舆论，也足以让人感受到“公开答辩”引	
起的强烈震撼	(80)
分析：公开公正有力量	(81)
村委会换届引出的是是非非	(82)
三次选举选不出个主任	(82)
两个班子同时“执政”	(83)
状子递到民政部	(85)
分析：应把党有关村民自治的方针当“针”认	(86)
选乡官百姓先投票	(88)
扩大基层民主的“试验”	(88)
卓里“三巨头”遭遇“民意调查”	(89)
4月18日这一天	(91)
分析：薄薄的一票沉沉的分量	(92)
一次真正的村民自治实践活动	
——对大斜阳村三个代表维权案例的多角度分析	(95)
第一部分：三个代表维权的故事	(95)
第二部分：相关分析与点评	(100)
第三编 实践提出的一系列问题	(107)
1999年10月12日—12月31日	(109)
补选主任任期到何时	(109)
得票最多却没当上主任	(109)
村委会能否强行拆除其住宅	(109)
15位联名党员遭威胁	(109)
镇里不让原村委会办交接	(110)
选民自己投的票只有36张	(110)
乡里指定落选者为“定工干部”	(110)
新村委会要求查旧账	(111)
镇政府欲逼村委会辞职	(111)
没当选强行抢公章	(111)
支书对选举结果有疑问	(112)
审查不成，组织罢免	(112)

村民自治现状与案例分析

有人故意撕毁选票	(112)
没有选出村主任	(112)
为排名在先临时改名	(113)
支书擅自担保贷款, 村民负担巨额债务	(113)
宁愿做委员候选人	(113)
村主任不知情, 支书做好了新村委会的分工	(113)
乡政府给村主任备好了辞职书	(114)
支书说再提村务公开就要砍人了	(114)
过半选民联名欲罢免村主任	(115)
党支部把村委会的工作全要了回去	(115)
新当选的村主任没有权威	(115)
村民想了解《村委会组织法》	(115)
镇党委不同意另行选举	(116)
村委会想告乡政府的红头文件	(116)
五位主任被镇里停止了工作	(116)
原村委会操纵换届选举	(116)
村主任引起乡政府不满被停止工作	(117)
对“参加投票的村民”含义理解不一	(117)
村主任期待选支书时群众投信任票	(117)
村委、支委办公条件相差悬殊	(117)
独断专行的村主任受村民欢迎	(118)
乡政府不提供演讲机会	(118)
不理解什么是“海选”	(118)
村民想查账	(119)
在职村主任被判缓刑	(119)
村主任独管公章账目	(119)
受群众拥护的支书在党员中很孤立	(119)
支书决定重新定承包合同	(120)
散发宣传村民自治的材料被拘留	(120)
2000年1月3日—1月31日	(121)
选举委员会让村民代表推举候选人	(121)

选举产生了新村委会，镇政府收上去村里的章和账	(121)
支书决定让自己的堂兄当会计	(121)
教师有没有选举资格	(122)
乡里派来的干部填写了100多张选票	(122)
党支部派人火烧了全部选票	(122)
支书一人兼任会计、保管	(123)
取消候选人资格村民仍然投他的票	(123)
村主任被关15天后获自由	(123)
镇党委取消了他的候选人资格	(123)
村民想查原支书的账	(124)
乡干部面对民选村官的困惑	(124)
镇政府规定从农村基金会贷款的村民不能做候选人	(124)
查账导致自己很孤立	(124)
镇里不同意村主任往村里转党组织关系	(125)
预选时有人哄抢选票	(125)
乡里中止了选举程序	(125)
“我们这些人当然不符合支部的口味”	(125)
两委应当有适当的分工	(126)
应怎样确定是否具备候选人资格	(126)
村干部让村民交“选举费”	(127)
村民不愿意履行三提五统合同	(127)
任期没满要否换届	(127)
支书个人做主接纳外来户口	(127)
地方规定与组织法规定有冲突	(127)
村党支部书记是一村之长吗	(128)
村民能否依据《村委会组织法》罢免党支部成员	(128)
选票被党支部干部付之一炬	(128)
会计上任三年没见过村里账目	(128)
开了三次大会都没选成	(129)
女村民为读高中的儿子办委托投票引争议	(129)
村民认为没有村委会就不能承包	(129)

支书和主任各推荐了一个会计人选	(130)
没有公章的村委会	(130)
账目没公开, 群众意见很大	(130)
党委政府任命副支书主持村委会工作	(130)
村支书任命了一个新主任	(131)
破产欠款企业家能否做候选人	(131)
2000 年 2 月 12 日—2 月 29 日	(132)
任期未满乡里要求统一换届	(132)
自选自封当村官	(132)
村委会揭发党支部, 满腹苦水无处诉	(132)
官主? 民主? 乡党委副书记做主	(133)
村主任被村支书晾在一边	(133)
三个村务监督组, 哪个是假哪个是真	(133)
街道办的压力可能来自两个“大款”	(134)
被免职的委员又被任命为“村主任助理”	(134)
这样的罢免是否算数	(134)
村主任是个“二百五”	(134)
招工后还有权参加选举吗	(135)
为啥让我光挂名不给安排工作	(135)
组长顺应村民意见被支书免职	(135)
支书拒绝公开小煤窑账目	(136)
和村支书没法商量了	(136)
“公社”就是不想按程序选	(136)
有问题的支书照常干, 没问题的主任被免职	(136)
瞒天过海也当选	(137)
两个小组按书记意见“民主决策”	(137)
乡干部能否任免小组长	(137)
稍微管多一点书记就说三道四	(137)
私人窑主满意了, 你们就能继续干	(138)
我们村还是没有选	(138)
只因为没按要求走过场	(138)

因为他们不是我们的代表	(139)
2000 年 3 月 2 日—3 月 31 日	(140)
支书停了主任的职	(140)
村支书任命了两个村干部	(140)
村委公章支部管	(140)
这九户农民是不是村民	(141)
他有没有资格当村民代表	(141)
村支书任命村委会	(141)
明知道支书不对就是不管	(141)
临时抱佛脚——三天迁户口行吗	(142)
村委会可以任命小组长吗	(142)
我们是否可以不认账	(142)
我不想接这摊糊涂账	(142)
选举委员会全体辞职	(143)
村民理财小组能否代管村账	(143)
乡里不管这事	(143)
这样选举程序合法吗	(143)
候选人贿选咋办	(143)
不下蛋还要赖着窝	(144)
村支书认定“高出 10 元”者中标	(144)
“不知道有选举这回事”	(144)
“对这样的村委干部咋办”	(144)
村主任任命的代表能否代表民意	(144)
2000 年 4 月 12 日—6 月 30 日	(145)
村委会公章该谁管	(145)
乡里非要给我们安排村会计	(145)
还没换届支部就让老班子停职	(145)
一个村民小组有七个小组长	(145)
落选的都被支部拉去了	(146)
选举竟搞突然袭击	(146)
如此选举太荒唐	(146)

封条被揭开是谁的错	(146)
任期届满就可以委任村委会成员吗	(147)
如此村主任太猖狂	(147)
代表提名免镇长	(147)
镇里准备好了候选人名单	(147)
我们村里分两派	(148)
支书把村里的煤窑承包给弟弟	(148)
落选了还有什么资格当支书	(148)
候选人由原村委会提出	(148)
他说根本不愿意当村干部	(148)
二十多天还没有开箱唱票	(149)
交不上钱就免职	(149)
支书一手总揽村务	(149)
有了选举结果就是不公布	(149)
实际工作中的几个问题	(149)
乡政府能否给村委会主任行政记大过处分	(150)
《村委会组织法》和共产党有冲突吗	(150)
不知道为什么被撤职	(150)
村委会提名候选人	(150)
会计任免权在哪里	(150)
仅得两票被宣布为村支书	(151)
是否侵犯了党员的民主权利	(151)
村民代表会议可以罢免村委会成员吗	(151)
政府能否继续代管村委会公章	(151)
当了六年村委会主任没见过公章	(152)
村支书只给我一半工资	(152)
村干部雇了盯梢的	(152)
贿选者要求选民在选票上标编号	(152)
主任想罢免两个委员	(153)
有人投了六七十张票	(153)
召开村民代表会议是否必须经党支部批准	(153)

选举委员会无关紧要吗	(153)
女委员一定要兼任妇女主任吗	(154)
村委会单独动班子合适吗	(154)
是否必须由指定的人代替填写选票	(154)
为啥任命这样的村支书	(154)
村民执意要分村咋办	(155)
村民拍板如何体现党的领导	(155)
乡里任命村委会，村民不满起风波	(155)
支书单独任命会计是否合适	(155)
村文书是否必须是村委会成员	(156)
这个村支书咋就这么霸道	(156)
主任去世，镇政府给任命了一个新的	(156)
村干部给自己发操心费	(156)
支书接了我交纳的承包费主任却不认账	(157)
“我在电话里给你们下跪了”	(157)
副支书当上了村文书	(157)
村支书反对村民拍板	(158)
这个小组长该否下台	(158)
“老干部”是否能当村干部	(158)
村民对选委会不放心	(159)
取保候审者可否做村委会主任	(159)
他到底有没有选民资格	(159)
我有没有选民资格	(159)
不公开我就不交钱，犯法吗	(160)
控制公章就控制了村委会	(160)
我们拿他没办法	(160)
选举中断已经半年多	(160)
主任降级为副主任	(161)
主任查账四肢被砍残	(161)
2000年7月6日—9月4日	(162)
两委公章交换保存	(162)