

自治

当代中国村民自治问题研究

DANGDAI ZHONGGUO CUNMIN ZIZHI WENTI YANJIU

董红著

 中国农业出版社

014035555

D638
61

当代中国村民 自治问题研究

DANGDAI
ZHONGGUO CUNMIN
ZIZHI WENTI YANJIU

董 红 著



中国 农业出版社



北航

C1722784

D638
61

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国村民自治问题研究 / 董红著. —北京:
中国农业出版社, 2014. 2

ISBN 978-7-109-18888-4

I. ①当… II. ①董… 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 (2014) 第 026291 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9

字数: 260 千字

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

产生于 20 世纪 80 年代初的村民自治是中国农村基层民主政治建设的一项伟大成果。它的推行,使农村社会治理方式发生了深刻的变化,国家对农村社会不再直接管理,而是赋予其自我管理的权力,由农村村民自己管理自己的事务。在 30 年的风雨历程中,村民自治取得了令人瞩目的成就,对中国农村甚至整个国家经济社会发展和全面进步具有十分深远的意义。然而,自从村民自治推行以来,人们关于村民自治有关问题的争论一直没有停止过。而且,村民自治在实践中也面临着一系列的困难和问题。这严重制约了村民自治的深入发展,对农村基层社会的稳定造成不利影响。特别是进入 21 世纪以来,村民自治在实践中面临的问题更加突出,已经成为人们关注的一个重点问题。如何解决村民自治存在的问题不仅成为农村基层工作中亟待解决和研究的问题,而且成为重构乡村治理体系,甚至成为农村民主政治建设的核心问题。本书通过对村民自治的基本理论、乡村治理与村民自治的变迁、村民自治体系以及与农村公权力的关系、村民自治的运行以及保障村民自治实现的对策建议等问题进行考察,以期为我国村民自治建设提供理论指导和可行性政策支持,以促进农村治理现代化的发展和农村社会的稳定与发展。

村民自治是指农村特定社区的全体村民,根据国家法律法规的授权,依照民主的方式建立自治机关,确定行为规范,办理本社区内的公共事务和公益事业的社会自治制度。村民自治既不同于中国的民族区域自治制度和特别行政区自治制度,也不同于西方国家的地方自治制度,还不同于中国的城市社区居民自治制度。村民自治的主体是村民,村民以集体的方式行使自治权。从性质上来看,村民自治具有复合的属性。村民自治的形式包括民主选举、民主决

策、民主管理和民主监督等。民主选举是村民自治的前提，即村民通过公开、平等、竞争的方式选举产生村委会。民主决策是村民自治的核心，即村民通过村民会议或者村民代表会议的形式对村级重大事务进行决策。民主管理是村民自治的关键，是指村民通过制定村规民约和村级管理制度的方式对村级事务进行管理。民主监督是村民自治实现的保障，是指村民通过提意见、评议、罢免和考核村委会成员等方式对村委会成员及其行为进行监督。

村民自治是现代国家对乡村社会进行整合的一种方式，是继清朝末年以来国家对乡村社会治理策略不断探索的结果。只是和以往的治理方式相比，村民自治带有民主化的色彩。村民自治是农村社会人民群众为了解决人民公社解体后农村面临的公共事务管理问题而自发进行的一项制度创新。由于它有效地满足了人民公社解体后国家重建农村秩序的现实需要而得到国家的确认，因而上升为一项国家民主制度。村民自治产生以后，在实践中又不断地发展，日益完善，不断走向成熟。

村民自治需要制度来确认和保障，而制度是通过规范确立的。村民自治规范已经形成一个完整的规范体系，它由国家、地方和村级三个层面的规范构成。国家层面的规范是由中央有关国家机关制定的，在全国范围内具有普遍适用性和约束力，主要包括《宪法》、《村委会组织法》和其他一些规范性文件。地方层面的规范是由地方有关国家机关制定的，在地方范围内具有普遍意义和约束力，包括省、市、县和乡镇四级规范。村级层面的规范是由村民会议或者村民代表会议制定的，在村的范围内具有普遍约束力，主要包括村民自治章程、村规民约和各项专门性规定。村民进行自治活动必须依托一定的组织。村民自治组织已经形成一个组织体系，主要由权力机构、工作机构构成。在村民自治组织体系内部，各种自治组织之间的关系不同，对村民自治功能的影响不同。村民自治制度确立后，与乡镇政权和党的领导权等农村公权力发生一定的关系。就制度的设计来说，村民自治与乡镇政权的关系是指导与被指导，协助与被协助的关系；与党的领导权的关系是领导和被领导的关系。

村民自治的关键在于实施和运行。经过 30 年的发展,以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治取得了很大的成效,日益制度化、规范化,并且在实践中不断创新。但是,由于多种因素的影响,村民自治在现实中并没有完全落实和实现,还存在许多问题,离制度设计的初衷还有很大的距离。不仅民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等方面存在不足,而且还受乡镇政府和党支部的不当干预。此外,村民自治在实践中还遇到新的问题与挑战,特别是村委会功能不足、村民自治财力不足和人力资源不足等。

为了保障村民自治的实现,有必要采取相关的措施。要对村民、村干部和乡镇干部进行文化教育,不断提高他们的村民自治观念和思想认识水平。要完善《宪法》、《村委会组织法》等村民自治实体法律制度和村民自治程序法律制度以及村规民约等,为村民自治的实现提供完备的法律保障。要进一步推进统筹城乡发展,理顺村委会与乡镇政府的关系以及村委会与党支部的关系,完善对农村公权力的制约机制,以消除农村公权力对村民自治的不当干预。要构建完善的司法救济机制,完善行政救济机制,健全信访机制和法律援助机制,为村民自治的实现提供完善的救济保障。要加强农村社区建设,培育多元化的村级民间组织,拓宽村民自治的财政来源,开发村民自治的人力资源,为村民自治的实现奠定良好的社会基础。

关键词: 村民自治; 村民; 农村

目 录

摘要

第一章 导言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的和意义	3
1.2.1 研究目的	3
1.2.2 研究意义	4
1.3 国内外研究动态及评析	7
1.3.1 国内研究动态	7
1.3.2 国外研究动态	20
1.3.3 国内外研究动态评析	25
1.4 研究思路与研究方法	27
1.4.1 研究思路	27
1.4.2 研究方法	30
1.5 创新之处与不足	32
1.5.1 创新之处	32
1.5.2 不足之处	32
第二章 村民自治的基本理论	34
2.1 村民自治的基本概念	34
2.1.1 村民	34
2.1.2 自治	35
2.1.3 村民自治	37
2.2 村民自治与其他自治的区别	39
2.2.1 村民自治与民族区域自治和特别行政区自治的区别	39

2.2.2 村民自治与西方国家自治的区别	41
2.2.3 村民自治与城市社区居民自治的区别	43
2.3 村民自治的主体与性质	47
2.3.1 村民自治的主体	47
2.3.2 村民自治的性质	49
2.4 村民自治的形式	51
2.4.1 民主选举	51
2.4.2 民主决策	58
2.4.3 民主管理	62
2.4.4 民主监督	64
第三章 我国乡村治理与村民自治的变迁	68
3.1 我国乡村治理的演进	68
3.1.1 传统社会的乡村治理	68
3.1.2 近代社会的乡村治理	73
3.1.3 改革开放前的乡村治理	76
3.1.4 改革开放以来的乡村治理	81
3.2 村民自治的产生	84
3.2.1 人民公社的解体	84
3.2.2 村民自治的产生	88
3.3 村民自治的发展	93
3.3.1 村民自治制度的萌芽	93
3.3.2 村民自治制度的建立和完善	97
3.3.3 村民自治制度的深入发展	105
第四章 村民自治的体系以及与农村公权力的关系	110
4.1 村民自治的规范体系分析	110
4.1.1 国家层面规范	110
4.1.2 地方层面规范	112
4.1.3 村级层面规范	115
4.2 村民自治的组织体系	128
4.2.1 村民自治的权力机构	129

4.2.2	村民自治的工作机构	133
4.2.3	村民自治组织之间的关系探究	135
4.2.4	村民自治组织与农村集体经济组织的关系	139
4.3	村民自治与农村公权力的关系	144
4.3.1	村民自治与乡镇政权的关系	144
4.3.2	村民自治与党的领导权的关系	148
第五章 村民自治的运行分析		152
5.1	村民自治运行取得的成效	152
5.1.1	民主选举普遍化、制度化	152
5.1.2	民主决策日益制度化, 机制不断创新	160
5.1.3	民主管理日益规范化	164
5.1.4	民主监督初步运行, 机制不断创新	169
5.2	村民自治运行中存在的问题	172
5.2.1	民主选举形式化	173
5.2.2	民主决策表面化	174
5.2.3	民主管理不规范	178
5.2.4	民主监督缺失	181
5.2.5	乡镇政府和党支部对村民自治的不当干预	185
5.2.6	宗族势力对村民自治的影响	193
5.2.7	村民自治遇到的新问题与挑战	196
第六章 保障村民自治实现的对策建议		206
6.1	加强文化教育	206
6.2	完善相关法律制度	212
6.2.1	完善村民自治实体法律制度	212
6.2.2	完善村民自治程序法律制度	229
6.3	消除公权力的不当干预	231
6.3.1	统筹城乡发展	231
6.3.2	理顺两种关系	232
6.3.3	完善对农村公权力的制约机制	238
6.4	完善救济机制	239

6.4.1	完善司法救济机制	240
6.4.2	完善行政救济机制	241
6.4.3	完善其他救济机制	246
6.5	加强农村社区建设	250
6.5.1	培育多元化的村级组织	250
6.5.2	拓宽村级财力来源	253
6.5.3	开发农村人力资源	254

参考文献	257
------------	-----

附录	270
----------	-----

后记	277
----------	-----

第一章 导 言

1.1 研究背景

中国是一个传统的农业大国，农村人口占全国人口的绝大多数，农民问题和农村问题在中国社会发展进程中占有极其重要的地位，是影响我国经济和社会发展的关键因素，也是构建和谐社会面临的重大问题。从历史上看，我国古代社会是一个典型的农业社会，农业在国民经济中占据绝对主导地位，在封建统治阶级“重农抑商”和“自给自足”的自然经济的影响下，几千年的历史发展进程中，农业问题始终处于核心地位，古代社会政权之变更、政治风云的变换都与农民问题和农业问题相关。近代以来，随着工业革命的兴起，我国的国民经济结构发生了很大的变化，工业和第三产业在国民经济中的比重逐步增大，但是这并没有改变农业的基础地位，农业仍是关系经济社会发展全局的基础产业。19 世纪以来发展中国家的大量事实证明，农村的兴衰治乱是一个国家稳定与否的基石和标志，国家的乱始于农村，农村的安定必然带来国家的兴盛与安宁，这几乎是发展中国家政治发展的普遍规律（张厚安、徐勇，1995）。改革开放 30 多年来，随着经济体制改革的不断深入，我国经济社会实现了跨越式发展，综合国力得到很大提升，城乡面貌发生了巨大的变化，但是也出现了一些结构性问题，城乡发展不平衡就是其中的一个典型表现。城乡差距的逐步扩大表明：我国农村的发展现状仍不乐观，农村落后、农民贫困的面貌没有得到根本性改变，农村问题仍然是我国全面实现社会主义现代化过程中必须直面和着力解决的一个关键性问题。近年来，农业、农村和农民问题已经成为我国经济社会发展和现代化建设进程中的突出问题，乡

村治理的实际状况正制约着农村经济和社会的发展。离开农村政治的发展,农村经济改革和社会发展方案会因为缺乏必要的政治保障而面临失败的境地。

民主是法治的前提,法治是民主的保障。当前,我国农村广大群众的最基本民主形式是村民自治。和其他民主形式一样,村民自治应当由农村群众的多数或者他们的代表来掌握和控制。村民自治是这个大多数人实施和实践的民主形式,是当前中国农村基层民主最重要的形式和制度,是我国民主的重要内容,是一种农村治理模式和法治模式。

产生于 20 世纪 80 年代初的村民自治是中国农村基层民主政治建设的一项伟大成果。它的推行,使我国农村治理方式发生了重大的变化。国家改变了对农村社会的管理方式,对农村社会不再直接管理,而是赋予农村社会自我管理的权利,由农村社会自己管理农村社会的公共事务。村民自治作为一种民主化的乡村整合方式,是在国家与社会分离的过程中产生的,是“政权下乡”、“政党下乡”等治理方式的继续,是符合中国社会发展规律和农村实际情况的乡村治理方式。它既有利于实现国家对农村社会的有效管理,又有利于充分发挥农村社会的积极性。在 30 年的风雨历程中,村民自治取得了令人瞩目的成就,对中国农村乃至整个中国的经济社会发展和全面进步具有十分深远的意义。然而,自从村民自治产生以来,人们关于村民自治有关问题的争论一直没有停止过,比如村民自治是如何产生的?它的产生是否具有必然性和合理性?它的制度体系如何?内容是什么等?村民自治制度在中国未来的命运如何等。而且,村民自治在现实运行中也存在许多困难和问题,不仅民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等与制度设计的初衷还有较大距离,而且受乡镇政府和村党支部的不当干预以及农村宗族势力的影响等。这严重制约了村民自治的深入发展,对农村基层社会稳定造成不利影响,进一步制约了农村基层民主政治建设和农村现代化建设的进程。特别是进入 21 世纪以来,村民自治在实践中面临的问题更加突出,已经成为人们关注的一个重点问题。

在中国现代化建设推进的过程中,必须重视村民自治问题。中国农村城镇化和工业化的发展、农村撤村并组、农村税费改革等外部环境的变化使村民自治在许多方面面临新问题,难以适应农村社会发展的需要,已经成为制约农村经济体制改革和社会发展的一个重要因素。第一,随着农村城镇化和工业化的发展,农村大量青壮年劳动力外出打工,留下的多为妇女、老人和儿童,村民自治的人力资源明显不足;第二,农村税费改革后,各地为了节约村级开支,大量撤村并组,裁减村干部的数量,更少的村干部要面对更多的村民来工作,显然力不从心,影响了村民自治的实施,而且村委会的功能明显不足,难以为村民提供更有效的服务;第三,农村税费改革后,村民自治的财政来源大为缩减,不少村委会陷入财政困境,村民自治工作无法开展,而且乡镇政府由于财力紧张也经常把手伸向村级,企图从村级获取一些财力。如何解决村民自治在实践中面临的问题不仅成为农村基层工作中亟待解决和研究的问题,而且成为重构乡村治理体系,甚至成为农村民主政治建设的核心问题。基于以上原因,中共中央在十六届五中全会上战略性地提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标扎实稳进地推进新农村建设的步伐,以实现农村经济、社会、文化和政治的全面发展。可以看出,中央对推进农村基层民主政治建设和解决村民自治问题的决心。在这种情况下,有必要对作为农村基层民主政治重要内容的村民自治问题进行深入的研究,以为农村民主政治建设提供可供借鉴的对策建议。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

农村的稳定和发展是整个中国稳定和发展的基础。农村社会秩序直接影响到整个国家经济社会秩序的全局。维护农村社会秩序的

稳定,对于发展国民经济,构建社会主义和谐社会具有至关重要的意义。农村社会秩序在很大程度上取决于村民自治的运行状况,这就决定了对村民自治问题进行研究具有较强的目的诉求,即为维护农村经济社会秩序稳定提供制度保障。具体而言,笔者选择村民自治问题进行研究,目的在于通过对村民自治的基本问题、乡村治理和村民自治的发展历史、村民自治的规范与内容、运行现状等问题进行梳理和分析,揭示村民自治面临的困境,在此基础上探究保障村民自治实现的对策建议。其最终目的在于通过理论探讨和实证分析,为我国村民自治建设提供理论指导和可行性政策支持,以期促进我国农村治理现代化的发展和农村社会的稳定与发展。

1.2.2 研究意义

村民自治作为农村政治发展的一个重要方面,是维护农村社会稳定和促进农村社会和谐发展的重要保障。随着我国改革开放的深入和现代化建设的推进,村民自治的作用更加重要。在全面建设社会主义和谐社会与加快推进新农村建设的时代背景下,研究村民自治问题具有极其重要的理论意义和实践意义。

第一,理论意义

就现有关于村民自治问题研究的成果来看,在研究方法上侧重于田野调查和实证研究,而对村民自治的基础理论却论述不深。这种研究范式虽然可以很直观地反映村民自治存在的问题,但是却不能揭示隐藏于其背后的深层次原因,而且无法为解决村民自治中存在的问题提供坚实的理论支撑。为了弥补这一缺陷,本书试图通过对我国村民自治的理论和实践进行深入分析,探究出完善村民自治的对策建议。因此,本书的研究无疑有利于丰富村民自治问题的理论研究。

第二,实践意义

农业、农村和农民问题在我国现代化建设的整体布局中居于极其重要的地位。它们的有效解决,不仅影响到社会主义新农村建设

的顺利进行,而且关系到社会主义和谐社会的构建。从某种意义上来说,农业、农村和农民问题既是一个经济问题,又是一个重大的政治问题。村民自治面临的困境是当前我国农业、农村和农民问题的集中反映。因此,对村民自治这一问题展开系统、深入的研究,对于农业、农村和农民问题的根治,社会主义新农村建设的顺利推进和和谐社会的构建等,具有重大的实践意义。

(1) 有利于推进我国民主政治建设的进程

基层民主政治是社会主义民主政治的重要组成部分,基层民主政治建设对于我国民主政治建设的整体推进和完善有着重要的借鉴意义。村民自治是具有中国特色的基层民主制度,在这一民主模式中,村民可以行使包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督在内的各项民主权利。村民自治所蕴含的直接民主模式,可以为我国民主政治建设提供良好的借鉴作用。在我国的基层民主政治建设中,尤其应当重视如何把村民自治的民主政治实践推广到村以上更高一级,形成一种既能为公民认同又能获得党和政府认可和支持的直接民主制度,这将是关系到是否可以形成中国民主政治制度路径依赖的大问题(唐兴霖、马骏,1999)。因此,村民自治的完善,将有利于推进我国民主政治建设的进程。

(2) 有利于推进乡村治理的完善

村民自治的产生既有推进基层民主的社会意图,又有完善乡村治理的政治意图。村民自治是农村人民群众为了解决人民公社体制解体后出现的社会秩序混乱问题而自发进行的一项制度试验。它既满足了农民的民主需求,又满足了国家重建农村社会秩序和维护农村稳定的治理需要,因而受到党和政府的高度重视,得到国家的确认从而上升为国家的一项正式制度安排。村民自治虽然不属于国家权力的组成部分,而是属于社会权力的范畴,但它的本质是国家权力与社会权力的划分与协调问题。村民自治建设的目的在于在国家权力与社会权力之间建立一个能够保证二者之间形成良性互动关系的机制,以实现国家对乡村社会的有效治理。故村民自治的推进与完善不仅关系到国家权力的范围和行使问题,而且更是与乡村治理

密切相关。因此,村民自治的完善对于推进乡村治理的完善有着非常重要的意义。

(3) 有利于促进农村经济和社会等各项事业的发展

村民自治作为农村基层民主制度,其制度设计的初衷是为了满足村民自我管理和自我服务的需要,为村民维护自身的民主权利、实现当家作主提供制度平台。通过民主选举使一大批思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为村民群众办事的农村“能人”进入村委会,从而使农村各项事业发展有了“带头人”。而且,通过实行村民自治,由村民自我管理农村公共事务和公益事业。这必然有利于促进农村经济、政治、文化和社会等各项事业的发展。

(4) 有利于落实科学发展观,推进社会主义和谐社会的构建

农村社会的稳定和发展直接关系到中国社会整体的稳定与发展。中国的科学发展,是实现城乡协调的发展,如果在发展过程中,无视城乡差距,忽略农业、农村和农民问题,就是本末倒置。实现农村的科学发展,关键是要坚持以人为本,要尊重农民在新农村建设中的主体作用,提高广大农民的科学文化素质,强化其自我管理、自我服务的意识和能力。没有健全的村民自治制度,农村的科学发展就无从谈起。另外,实现农村社会的和谐发展对整个和谐社会的构建至关重要。在农村和谐社会的构建过程中,村民自治制度的发展和完善起着举足轻重的作用。因此,研究村民自治问题,对于落实科学发展观,推进社会主义和谐社会的构建具有重要的意义。

(5) 为依法治国方略的实施积累经验,有利于推进依法治国进程

在社会主义条件下,市场经济是法治经济,民主政治也是法治政治。在推进农村市场经济体制和农村基层民主政治建设的过程中,法律的作用越来越重要,已经成为一个不可缺少的重要因素。相应的,党对农村的领导方式也从主要依靠政策和行政转变到主要依靠法律和制度上来。实行村民自治,依法建立各项规章制度,依靠制定的各项规章制度来治理农村,建立健全村民的自我教育和自

我约束机制,体现党对农村领导方式的适应性调整,这意味着宪法和法律的地位高于一切,党必须依法领导农村,必须在宪法和法律的范围内活动。因此,村民自治是落实党的依法治国方略的具体表现。随着村民自治实践的不断推进,农村基层民主逐步扩大,广大农民群众逐步适应了村民自治这种治理模式,学会依法自己管理自己的事情,学会运用法律保护自己的合法权益。另外,在村民自治的推进过程中,广大农村的党员和干部作为村民自治活动引导者,注意掌握法律知识,依法开展各项工作,依照程序来办事;运用规章制度进行管理;不断改进工作作风,讲究工作方法,作好群众的思想政治工作。农民群众法律意识的增强和广大农村党员干部学会依法办事,素质不断提高,必然有利于推动全社会公民素质的普遍提高。党对农村领导方式的根本性改变,对于党的领导方式和治国方略的调整,实行依法治国,提供了重要的经验。因此,研究村民自治问题,有利于完善依法治国方略,推进国家依法治国的进程。

1.3 国内外研究动态及评析

随着村民自治实践的推进和农村基层民主政治建设的发展,国内外学者对村民自治问题产生了浓厚的研究兴趣,从不同的角度展开研究,取得了比较丰硕的研究成果。检索和梳理与本书相关的研究成果,可以为本研究奠定一定的基础。故笔者在这一部分对已有关于村民自治问题的研究成果进行论述,并对其进行评析。

1.3.1 国内研究动态

国内学者从20世纪80年代初村民自治产生后,就开始对村民自治问题展开了研究。从研究的过程来看,大体可以分为两个阶段。第一阶段是从村民自治产生到《村委会组织法》颁布实施前。这一阶段研究的历史背景是村民自治刚刚产生,国家对村民自治的推行持谨慎态度,仅以试行法的形式对其予以认可。在这一阶段,