



中国社会学
经典文库

非外借

中国农村村民自治

[增订本]

徐勇 著

20世纪80年代以来，随着家庭承包责任制的兴起和国家民主化进程的推进，中国农村出现了村民自治这一基层民主治理形式。村民通过村民自治组织，以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的方式，依法自主管理与村民利益相关的本村公共事务，实现自我管理、自我教育和自我服务。

中国农村村民自治是有中国特色社会主义民主的一种重要形式，亦是在新的历史条件下农村治理的一种有效方式，在其发展与推广过程中，有其艰巨性与复杂性。在中国乡村推行三十年后，当下，村民自治进入一个新的历史阶段，村民自治研究正伴随实践进行范式转换，由价值—制度范式向形式—条件范式转换。

徐勇教授二十余年来坚持不懈有关村民自治的调查研究，深入梳理中国农村村民自治的产生、发展，以及在发展过程中所面临的难题与困境。本书的上篇由徐勇教授的博士学位论文构成，名为“制度分析”；下篇收录了2000年至今其代表性论文数十篇，名为“专题研究”。上下两篇可以完整地反映徐勇教授从事村民自治研究的全过程。本书的出版也算是对村民自治研究的一个阶段性总结。



ISBN 978-7-80768-238-7



定价：58.00元

中国社会学
经典文库

[增订本]

中国农村村民自治

徐勇 著

生活·读书·新知三联书店 生活书店出版有限公司

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

Copyright © 2018 by Life Bookstore Publishing Co. Ltd.

All Rights Reserved.

本作品版权由生活书店出版有限公司所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村村民自治 / 徐勇著 . — 增订本 . — 北京 :

生活书店出版有限公司 , 2018.8

ISBN 978-7-80768-238-7

I . ①中… II . ①徐… III . ①农村—群众自治—研究—中国

IV . ① D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 062668 号

丛书策划 杨震林

责任编辑 刘 笛 石延平

装帧设计 罗 洪

责任印制 常宁强

出版发行 **生活书店** 出版有限公司

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2018 年 8 月北京第 1 版

2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 635 毫米 × 965 毫米 1/16 印张 24.5

字 数 330 千字

印 数 0,001-6,000 册

定 价 58.00 元

(印装查询: 010-64052612; 邮购查询: 010-84010542)

增订本说明

本书是在1997年初次出版以后，应三联生活书店之约加以增订的新版。

我的学术人生的大部分时间是与村民自治相伴而行的。尽管1980年在广西诞生了第一个村民委员会，1982年《宪法》第111条载入了村民委员会法条，1987年制定通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，但在相当长时间里，以村民委员会为组织依托的村民自治没有引起学界的关注。20世纪90年代初，我开始进入村民自治研究领域，进行了一些调查和研究。90年代中期，人到中年的我在职攻读博士学位，并以村民自治作为博士学位论文选题。本书的上篇便是由我的博士学位论文《中国农村村民自治：制度与运作》所构成。在博士学位论文基础上，我将当时的一组实地调查论文作为下篇，合为《中国农村村民自治》一书，作为我所在的学术机构主持的“村治书系”的第一部著作，1997年由华中师范大学出版社出版。

本书出版以后，我继续在村民自治这一领域进行调查和研究，并与村民自治的命运相伴随。村民自治是由基层民众所创造的。基层民众在创造村民自治时并没有意识到其历史价值，因此在相当长的时间里，对于第一个村民委员会是如何诞生的，语焉不详。为了弄清这一问题，我和指导的研究生专门到村民委员会诞生地进行了实地考察。后来，我一直跟踪诞生地村民自治的进程，连我自己都记不得去了几次，还是一位有心的地方官员记得准确的次数——9次。1998年，为了更充分地了解村民自治作为一项制度在全国普遍

推行之后的实际运行状况，我与我所在机构的同事还在湖北省与江西省交界的一个村庄进行社会实验。仅仅去该村就不下5次，驻村时间累计有1年之多，之后，该村成为我们的一个已连续跟踪17年的观察点。

村民自治的历程曲曲折折，经历了风风雨雨。村民自治研究也与村民自治的命运相随。直到20世纪90年代，据一位主管官员说，全国有九亿农民从事村民自治实践活动，但研究村民自治的学者不到九人。90年代后期，村民自治成为世人瞩目的现象，村民自治研究迅速火爆，被人称为“显学”，并一直持续到21世纪前十年。进入21世纪以后，村民自治作为一项国家的法律制度，在实施过程中遭遇了许多预想不到的问题，没有能够产生许多人所预期的效果。村民自治因此被质疑，直至再度被学界所冷落。本人作为村民自治研究的先行者之一，始终与村民自治进程相伴。如果说最初主要是研究村民自治的诞生及其价值与制度的话，那么之后，主要关注的是村民自治的成长进程及其内在机理，并写了大量论文。

对研究对象的长期关注得到了意想不到的回报。或许是当时有关村民自治的理论研究太少，或许是当时村民自治正引起国内外广泛关注的缘故，博士学位论文问世以后很是幸运，入选为国务院学位委员会评出的首届全国百篇优秀博士学位论文。《中国农村村民自治》一书获得了湖北省社会科学优秀成果一等奖和教育部人文社会科学优秀成果二等奖。2006年11月30日（9年前的今天），因为对村民自治的研究，应邀在中共中央政治局第36次集体学习会上，做了关于中国社会主义基层民主政治建设研究的讲解。

与村民自治实践一样，村民自治研究也在不断进步之中。当三联生活书店提出增订再版本书时，我本想做出一些大的修订。特别是本书初版之后，《中华人民共和国村民委员会组织法》经过了两次修订；但是，这两次修订只是在1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》基础上的细化和深化，基本原则和框架并没有超越。基于此，本书上篇基本保持了初版的样式，所表述的《中华人

民共和国村民委员会组织法》还是1987年制定通过的。同时，现在看来，本书上篇的主要内容至今仍然是立得住的。所以，本书再版时的上篇基本上没有什么变化，只是对下篇内容做了调整。初版下篇收录的是实地调查论文，反映的是当时的实际状况。1997年本书初版以后，我一直关注村民自治，发表了数十篇论文，反映了本书初版后村民自治的进展。为此，借本书增订再版之机，我将原下篇的“实地调查”改为“专题研究”，选择了若干代表性论文作为其内容。增订再版后的上下两篇，可以完整地反映我从事村民自治研究的全过程。

学术研究是一个不断接力的过程。当下，村民自治进入一个新的历史阶段，村民自治研究正伴随实践进行范式转换，即由价值—制度范式向形式—条件范式转换。第二个范式的研究更为艰难。本人的主要学术贡献是在第一个范式，第二个范式下的研究则有待下一代学者的持续努力。好在我所在机构新的“掌门人”已成为第二个范式研究的开拓者。此外，村民自治在实践中的运行及其遭遇到的问题，也将我们的研究引向更为广阔的领域和更为深入的层次。近十年以来，我的研究不限于村民自治领域，而是从村民自治出发，不断开拓农村调查和研究的广度和深度。因此，本书增订再版也算是对村民自治研究的一个阶段性总结。

尽管知恩、感恩、报恩在当下似乎是一种稀缺的品质，但仍然是永远值得记取的。值此本书增订再版，我要感谢的对象很多。其中，要特别感谢村民自治实践，是村民自治实践成就了这些村民自治的研究者；要特别感谢在调查中帮助过我的农民和基层干部，在研究中支持过我的老师和高层领导；要特别感谢华中师范大学出版社，当年用最强的编辑力量和最为精湛的技术出版了此书，并引起学界关注，直到脱销；要特别感谢18年后再版本书的三联生活书店，因为有了你们的努力，才可以让更多学者读到此书！

2015年11月30日于武汉

目 录

增订本说明	1
-------------	---

导 论	1
-----------	---

上篇 制度分析

第一章 村民自治的兴起发展：进程与特点	18
---------------------------	----

一、改革与民主化：村民自治的兴起及背景	18
---------------------------	----

二、示范与创新：村民自治的制度化运作	28
--------------------------	----

三、村民自治的创造性和独特性	35
----------------------	----

第二章 村民自治的制度体系：框架与本体	44
---------------------------	----

一、三级层面的立法或建制架构	44
----------------------	----

二、原则精神的统一性与具体规范的多样化	54
---------------------------	----

三、现阶段制度体系的整体评析	62
----------------------	----

第三章 村民自治的组织形式：角色与功能	66
---------------------------	----

一、权力机构：村民会议、村民代表会议	66
--------------------------	----

二、工作机构：村民委员会、村民小组	75
-------------------------	----

三、组织体系的结构—功能比较分析	79
------------------------	----

第四章 村民自治的活动内容：规则与程序	85
---------------------------	----

一、民主选举：直接、平等、公开选择领导者	85
----------------------------	----

二、民主决策：村民的直接参与和间接影响	98
---------------------------	----

三、民主管理：依法建制，以制治村	103
------------------------	-----

四、民主监督：村务公开、群众监督与自我教育	108
-----------------------------	-----

第五章 村民自治的运作模式：标准与类型.....	113
一、示范村标准：自治状况与客观效果.....	113
二、规范型与非规范型运作模式的分类比较.....	118
第六章 村民自治运作的内在机制与相关因素.....	127
一、村民自治运作的经济机制和因素.....	127
二、村民自治运作的政治机制和因素.....	136
三、村民自治运作的社会机制和因素.....	141
四、村民自治运作的文化机制和因素.....	151
第七章 村民自治运作中的难题与对策.....	160
一、乡政管理与村民自治的有机衔接.....	160
二、村党组织与村民自治组织的协调.....	172
三、政务与村务的合理划分和有效处理.....	180
第八章 村民自治的发展趋向与启示.....	186
一、规范化：总体框架下的推进完善.....	186
二、多样化：自治形式的创造性转换.....	197
三、先行一步：村民自治对中国民主化进程的启示.....	200

下篇 专题研究

伟大的创造从这里起步

——探访中国最早的村委会的诞生地.....	206
-----------------------	-----

中国农村村级选举竞争的若干支配因素

——以 25 个村的调查及跟踪观察为例.....	216
--------------------------	-----

草根民主的崛起：价值与限度.....	225
--------------------	-----

村民自治、政府任务及税费改革

——对村民自治外部行政环境的总体性思考.....	234
--------------------------	-----

“绿色崛起”与“都市突破”

——中国城市社区自治与农村村民自治比较.....	249
--------------------------	-----

村民自治：中国宪政制度的创新

——为纪念 1982 年《宪法》第 111 条产生 20 周年而作.....	262
--	-----

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	276
村民自治的成长：行政放权与社会发育	
——20 世纪 90 年代后期以来	
中国村民自治发展进程的反思	304
村民自治的深化：权利保障与社区重建	
——21 世纪以来中国村民自治发展的走向	316
“组为基础，三级联动”：村民自治运行的长效机制	
——广东省云浮市探索的背景与价值	333
找回自治：对村民自治有效实现形式的探索	350
实践创设并转换范式：村民自治研究回顾与反思	
——写在第一个村委会诞生 35 周年之际	367

导 论

民主是社会主义的应有之义。民主化与现代化相携而行。1979年，邓小平提出了一个著名的命题：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。当然，民主化和现代化一样，也要一步一步地前进。”^① 建设高度的社会主义民主，是中国现代化建设的重要目标之一。如何实现这一目标，通过什么方式、途径和步骤，将社会主义民主一步一步地向前推进，是伴随整个现代化和民主化进程的重要课题。

同任何人类活动一样，民主化进程也必须和只能在既定的历史条件下启动和运作，并据此选择相应的方式和途径。在中国，民主化进程起步时间不长，特别是历史上长期缺乏民主习惯，民主政治建设缺乏经验。要逾越各种障碍和困难，顺利推进民主化进程，选择合适的方式和途径尤为重要。1987年，第六届全国人大常委会委员长彭真根据宪法有关精神指出，十亿人民如何行使民主权利，当家做主，这是一个很大的根本的问题。其最基本的两个方面是：一方面，十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大，行使管理国家的权力；另一方面，在基层实行群众自治，群众的事

^① 邓小平：《坚持四项基本原则》，《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第168页。

情由群众自己依法去办，由群众自己直接行使民主权利。^①从这两个方面着手，无疑是现阶段中国民主政治建设行之有效的途径。

从一般意义上说，民主指人民作为社会主人享有参与管理国家和社会事务的权利以及实现这一权利的机制。在实际运作中，民主又可分为两个层面：一是国家层面，即通常所说的国家形态的民主；二是基层社会层面，即通常所说的非国家形态的民主。在中华人民共和国，一切权力属于人民。人民代表大会是国家的最高权力机关，全体人民通过全国人大和各级地方人大行使当家做主的民主权利。这是国家层面的民主形式。另一方面，居住在不同地域的不同社会群体通过不同形式直接参与与自己切身利益相关的基层社会事务，便表现为基层社会层面的民主。因此，完善人民代表大会制度和加强基层民主，实行群众自治，是现阶段中国民主政治建设的主要内容。

中国农村的村民自治是农村居民根据法律自主管理本村事务的基层民主制度，是有中国特色社会主义民主的一种重要形式，亦是在新的历史条件下农村治理的一种有效方式。一般来讲，自治指自己管理自己的事情。自治的形式有多种，如地方自治、社会自治、民族区域自治和人民群众自治。中国农村村民自治是农村基层人民群众自治，即村民通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务，实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。它包括以下内容：（1）自治的主体是农村居民，村民享有自主管理本村公共事务的民主权利；（2）自治的地域范围是村，即与农村居民生活联系十分紧密的社区，这是农村社会最基本的组织单位；（3）自治的内容为本村的公共事务和公益事业，即村务；（4）自治的目的是使广大农村居民在本村范围内实现自我管理、自我教育和自我服务，有效地处理与村民利益密切相关的本村公共事务，将社会主义民主落实到最基

^① 参见彭真《通过群众自治实行基层直接民主》，《彭真文选》，人民出版社1991年版，第607—608页。

层，保证国家对农村基层社会的有效治理。

村民自治的突出特点是能够较充分地体现民主化、制度化的基本原则。村民自治是一种基层直接民主形式，即由村民直接参与决定与村民利益密切相关的村级公共事务。包括：（1）民主选举，村民自治组织的领导人由村民直接选举产生；（2）民主决策，村内重大公共事务由村民集体决定；（3）民主管理，村民通过村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组等组织和形式参与本村事务的管理；（4）民主监督，村民通过与国家法律精神相一致的章程、规定及其他制度形式，监督村民自治组织领导人和村级事务管理，并在这一过程中实现自我约束和自我教育。以上四个方面充分体现了人民群众当家做主和一定范围内自我管理本村事务的民主原则。

民主化必须与制度化相匹配。中国农村村民自治是一种制度化的民主形式，即村民自治的主体、内容、组织形式和运作，都是根据国家相关法律制度安排的，体现着国家意志。首先，村民自治并不否定国家领导和权威。村民自治的整个活动都要在法制的轨道上运行。根据中华人民共和国宪法的精神，作为村民自治主体的村民必须自觉遵守国家法律，接受中国共产党和人民政府的领导。其次，村民自治不排斥国家政令的贯彻。村民不仅是居住地的村民，同时还是国家的公民。作为国家公民，村民有义务遵守和执行国家法律和政府决定，以保证国家政令的有效贯彻执行。再次，村民自治依照村民自己制定的自治章程和村规民约进行自治活动，但自治章程和村规民约不得违背国家的基本法律精神。

由于中国农村村民自治能够较为充分地体现民主化、制度化的基本原则精神，一经出现便显示出生命力，成为国家法律制度安排和群众积极主动参与、上下结合的民主实践活动。1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法确定，在农村建立群众自治性的村民委员会。1987年，全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。村民自治随之在全国广泛推行，取得了突出的成效。至1997年，全国建立村民委员会近74

万个。历史上长期对民主极度陌生的广大农民，开始根据法律程序直接行使民主权利，实实在在地担当起当家做主的社会主人的角色。在中国共产党的领导下，中国农民不仅在经济上创造了家庭承包责任制这一具有中国特色的生产经营形式，而且在政治上正在实践和丰富村民自治这一具有中国特色的基层民主形式。中共十五大报告高度地肯定了基层民主和城乡基层自治组织的地位和作用，指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”^①在国家积极推进和农民群众主动创造的双重作用下，社会主义民主在广阔的乡村田野上迅速地崛起，并引起了世人的关注。

二

村民自治作为一种有中国特色的基层民主形式，在社会主义民主建设和国家治理农村的格局中居于重要地位。

根据马克思主义原理，国家、民主和自治有着不可分离的关系。一切权力属于人民是社会主义国家的本质特征。在社会主义社会，国家权力来自人民，并代表和实现着人民群众的利益和意志。当然，社会主义的国家仍然属于国家的范畴，仍然有各级相对独立于社会之上的国家政权来管理社会，国家权力也仍然主要由少数国家公职人员直接行使。因此，在社会主义社会，也有可能出现国家权力同人民群众和社会相脱离，违背人民根本利益和愿望，甚至成为少数

^① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，人民出版社1997年版，第36页。

公职人员谋取私利的工具的情况。马克思、恩格斯根据社会发展和国家演进的客观规律，提出了防止国家权力蜕变的三条途径，即社会参与国家、社会制约国家和社会收回国家，认为“民主因素应当成为在整个国家机体中创立自己的合理形式的现实因素”^①。在社会主义社会，社会参与国家和社会制约国家就是通过发展社会主义民主，健全社会主义法治，由广大人民群众依法参与对国家和社会的管理，来保证国家的社会主义性质不至于蜕变。正因为如此，邓小平尖锐指出，“没有民主就没有社会主义”。社会收回国家就是国家的职能逐步归还社会，由人民群众自己管理自己，一步一步使国家机器消亡下去，由社会的自治组织来取代。这虽然是一个长时期的历史过程，但却是历史发展的必然趋势。由此可见，没有社会主义民主，没有人民群众的参与和自治，社会主义国家的政权性质就缺乏可靠的保障，国家逐步将权力归还社会的目标也难以实现。

毫无疑问，在社会主义初级阶段的中国，不仅需要国家，而且需要在一定程度上强化国家的权威；与此同时也特别需要通过多种形式加强和发展社会主义民主。“民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^② 民主的形式有两种：一是间接民主，即由公民选举并对公民负责的代表行使国家权力；一是直接民主，即由公民根据法律制度直接行使管理国家和社会的权力。在中国现阶段，国家层面的政治生活主要实行间接民主，即通过公民选举产生人民代表，由人民代表组成各级人民代表大会，由各级人民代表大会代为行使国家权力；在国家之下的基层社会层面，主要实行直接民主，即由公民直接参与基层社会公共事务的管理，其中包括在一定范围内实行人民群众自治，由人民群众自我管理、自我教育、自我服务。中国农村村民自治便是基

① 马克思：《黑格尔法哲学批判》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第389—390页。

② 列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第201页。

层直接民主的一种有效形式。

农村村民自治作为基层直接民主的一种有效形式，对于促进社会主义民主政治建设有着十分积极的意义。

第一，村民自治有利于充分调动和激发广大农民群众的政治积极性和主动精神。在中国现阶段，人民群众主要通过间接民主的方式行使民主权利。但仅有间接民主，也可能出现国家权力主要在少数人中间运作、人民群众当家而难以做主的现象。久而久之，人民群众就会对政治感到冷漠，缺乏积极主动精神。特别是对于处在最基层的广大农民群众来说，政治更会成为远不可及的事。正如列宁所说，“委托代表机构中的人民‘代表’去实行民主是不够的。要立即建立民主，由群众自己从下面发挥主动性”^①。通过发展直接民主，实行村级事务由村民自主管理，有利于广大农民群众在经常性的政治参与活动中切实行使当家做主的民主权利，从而调动和激发其政治热情和政治积极性，充分体现社会主义民主的广泛性和全面性的特点。

第二，村民自治有利于在实践中提高农民的民主素质，将民主由一种形式转换为普遍遵守的日常生活习惯，为民主制度奠定牢固的基础。近代以来，中国民主化进程屡屡受挫，其中一个重要原因就是民主仅仅停留在制度层面，而未能扎根于社会基层，以致“民主”时常成为被少数人把握与运作、用以获取和维系统治权力的工具。中国历史上长期缺乏民主传统，致使广大农民群众缺乏民主习惯，民主素质较低。而要解决这一问题，只有通过民主实践。民主实践是一个大课堂，是任何人“代表”不了的。列宁曾经指出：“难道除了通过实践，除了立刻开始实行真正的人民自治，还有其他训练人民自己管理自己、避免犯错误的方法吗？”^②通过村民自治，让广大农民在实践中学习和运用民主的方法，处理基层公共事务，掌

^① 列宁：《农民代表大会》，《列宁全集》第9卷，人民出版社1985年版，第270页。

^② 列宁：《布尔什维克能保持国家政权吗？》，《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第306页。

握相关的法律制度和民主程序，形成和强化公民意识、民主信念，培养民主作风和习惯，这正是找到了一条将社会主义民主深深植根于基层社会生活和广大人民群众之中的有效途径。彭真为此指出，把村民委员会搞好，等于办好8亿农民的民主训练班，使人人养成民主生活的习惯，这是发展社会主义民主的一项很重要的基础工作，是最广泛的民主，是国家政治体制的一项重大改革，对扫除封建残余影响，发展社会主义民主具有重要的、深远的意义。^①

第三，村民自治是现阶段社会主义民主政治建设的重要起点。社会主义民主政治建设是一个长期的、艰巨的过程，需要有相应的经济、政治、社会和文化条件，并围绕一定社会发展总目标和中心任务来进行。在现阶段，党和国家的工作重点是现代化建设，是以经济建设为中心。要实现这一目标，需要强有力的国家权威和稳定的社会秩序。对于长期缺乏民主习惯，又饱受“文化大革命”所谓“大民主”之苦的中国来说，民主化进程必须根据国情和社会发展总目标，选择合适的起点和突破口，有领导、有步骤、有秩序地进行。而发展基层直接民主，在农村实现村级事务的直接管理，既有利于充分调动农民群众的积极性，又可将民主化进程置于一定规范和可控范围之内，即便出现一些混乱情况，也能够及时有效地解决，由此使政治稳定和政治民主相互促进，实现良性互动。

第四，村民自治有利于在推进社会主义民主化进程中逐步实现国家权力归还社会的远大目标。在马克思主义看来，未来社会是一个“自由人联合体”，国家权力将归还社会，实行整个社会的自治。这是一个长时期的过程。但是，千里之行，始于足下。在现阶段，发展直接民主，实行村民自治，有利于人民群众逐步学会自己管理自己的事情。人民能管好一个村，才能逐步管好一个乡、一个县以至更大范围内的事务。

^① 转引自多吉才让《努力把全国村民委员会建设推向新阶段》，《乡镇论坛》，1995年第12期，第6页。