

# 1 绪论

自改革开放以来，中国大地上发生了一系列重大变化，农村基层村一级实行的村民自治就是其中之一。村民自治的发展从根本上改变着中国农民的生活、行为、习惯、思想和观念。四川同全国一样，农村基层民主的发展十分迅猛，这中间，在农村基层村一级实行的村民自治有着特殊的贡献。因此，我们有必要对村民自治有一个较为系统和全面的了解。

## 1.1 村民自治的含义、任务、原则与特点

### 1.1.1 村民自治的含义

要了解村民自治的概念，必须先要了解农村基层村一级的村民委员会这一组织形式。

在农村基层组织中，村民委员会是最基本的组织。村民委员会是指农村基层各乡（镇）所辖的行政村（原生产大队建制）的村民选举产生的群众性自治组织；村民委员会又可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。村民委员会的性质属于群众自治性质，又由于这里的“群众”特指“农村基层行政村中的村民”，所以农村基层村民委员会在性质上就属于村民自治组织，又叫

村民自治。可见，村民自治的基本含义就是村一级的村民依靠村民委员会来实现自我治理。当然，这只是对村民自治概念基本意思的表达。

对村民自治的上述含义可以表述为：村民自治是指在农村基层的各个行政村，依靠村民委员会这一组织形式，实行村级各种公共关系和公共事务的自我管理、自我教育、自我服务的制度。对于这样一种治理制度，称之为村民自治制度。因此，村民自治是对村民自治制度的简称。村民自治制度就是农村基层各个行政村的村民自己组织起来，实行自治的制度。从字义上理解，自治也就是自己管理自己、自己教育自己、自己服务自己，它是与官治、人治相对应的。自治就是自己掌管和处理自己的事务，而毋庸他人或者委托他人来过问与管理。

村民自治的主体是本村的全体村民，自治的范围就是本村。

村民自治的内容为本村涉及全体村民利益的公共事务、公共关系和公益事业。

村民自治的目的有两个：一是使广大村民在本村范围内进行自我管理、自我教育和自我服务，建立本村的秩序，维护本村的和谐稳定，从而促进本村政治、经济、文化、社会、生态的健康发展和村民自身的全面发展；二是处理好与村民利益密切相关的公共事务，化解纠纷和矛盾，达到对本村的有效治理。

村民自治制度作为一种制度安排，其实施是需要相应的载体的，这个载体就是村民自治组织，而村民自治组织的组织形式就是村民委员会。所以，村民自治组织等同于村民委员会，它是实现村民自治的运行载体。换言之，村民自治的有效实行，是要由村民委员会来具体组织、实施和完善的。

通过以上分析，村民自治的含义中，明确包含着两个方面的内容，即：既包含着农村基层村一级自己治理的目的，也包含着农村基层村一级如何实行自治这样一个手段。可以这样对“村民自治组织”

定义：“村民自治组织”就是以聚居在农村特定行政村的村民为载体，组织起来成立村民委员会，由村民委员会出面，协调、办理本村公共事务和公益事业，调解本村内的公共关系，实现由村民自我管理、自我教育、自我服务的组织制度和实践活动的非法人团体。“村民自治”的核心内容是“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

总的来说，村民自治制度，就是由村民自己决定，以自己的意志和权力，建立自己的组织，依法办理本村村民自己的公共事务、处理自己的公共关系和发展自己的公益事业。村民能够治理自己事务的前提条件就是“参与”进来，如果没有“参与”，治理就是一句空话。

至于“治理”一词中的“治”，其基本含义是“安定和太平”；“理”则是“理顺”“处理”“管理”“办理”等意。两者结合起来，就是通过处理、办理、管理、协商等手段，达到安定、太平的结果。所以，研究农村基层村级村民自治组织及其治理，就是要研究如何通过农村基层村民自治这条途径，达到村级治理的目的；通过村民自治，促进本村生产发展、经济增长、环境改善、乡风文明、邻里和睦、安定团结，建设美丽社会主义新农村。可以说农村基层社会的发展，有赖于各个村民委员会所在的行政村的发展和稳定。各个村民委员会的作用发挥如何，直接关系到农村基层的社会稳定与社会发展。

### 1.1.2 村民自治的任务

村民自治以村民委员会为组织载体。依照 2010 年 10 月第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议再次修订颁布的《中

华人民共和国村民委员会组织法》（简称《村民委员会组织法》）总则的规定，村民委员会的任务就是落实村级各种公共关系和公共事务的自我管理、自我教育和自我服务，简言之，就是完成农村基层行政村自我治理的任务。这些任务可以概括为以下四点：

第一，保障农村基层村级村民实行民主自治，保障村民依法办理自己的事情。依靠村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解村民间的纠纷，协助维护本村治安，向上级人民政府反映村民的意见、要求，并提出建议。

第二，村民委员会组织好村民进行自我管理、自我教育和自我服务。在村民委员会成立选举与换届选举中，实行民主选举；在村民委员会代表村民履行职责过程中，要实行民主决策、民主管理和民主监督。

第三，各个村民委员会协助所在乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。上传下达，贯彻执行党的路线、方针、政策；传达上级政府的各种指示精神，并贯彻落实，同时要检查贯彻落实的情况。

第四，各个村民委员会要以发展农村基层民主，维护村民的合法权益，服务村民，促进本村政治、经济、文化、社会、生态的协调发展，促进社会主义新农村建设为己任。

### 1.1.3 村民自治的原则

村民自治是农村基层村级民主建设的重要内容，是农村基层村级直接民主的一种重要形式。实行村民自治，必须坚持以下四条重要原则：

一是必须坚持中国共产党的领导的原则。坚持党的领导的原则，这既是宪法和法律精神在农村基层村级村民自治组织中的体现，也是由我们国家的社会主义性质所决定的。中国共产党在农村基层的各个行政村中，均建立有村级党支部。那么，在村支部与村民委员会的关系问题上，应该谁领导谁呢？《村民委员会组织法》第四条

中对这一问题作了明确回答：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”村民委员会应该自觉接受村支部的领导。我国的具体国情表明，村民自治只有在党的领导下，才能保证正确的政治方向，使村民的政治参与有秩序、有步骤地向前推进；才能把亿万农民群众的政治主动性和参与积极性充分发挥出来，不断推进村民自治的发展。如果偏离了党的领导，就会偏离正确的发展道路。

二是必须坚持依法办事的原则。坚持依法办事的原则，就是要求村民委员会组织实施的各项活动，必须是在法律法规允许的范围开展的自治活动。简单来说，就是村民自治活动的内容不得有与国家法律法规相违背的地方，不能超出法律法规所规定的内容和范围。同时，要根据本村的实际情况，依据国家法律法规的精神，制订适合本村实际的村民自治章程和村规民约，使本村的治理有章可循、有法可依、违章必究。这样，才能切实保障本村村民的民主权利，推动农村基层民主建设健康发展。

三是必须坚持民主的原则。坚持民主的原则，就是要求村民委员会在实行村民自治的过程中，必须在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的各个环节中发扬民主，充分保障本村村民行使自己的民主权利。村民委员会要在各项事关村民利益的公共事务中严格实行民主决策、民主管理和民主监督，让村民真正参与到本村公共事务中来，以确保通过民主的形式实现村民自治。

四是必须坚持为村民服务的原则。坚持为村民服务的原则，就是要求村民委员会在实行村民自治的过程中，正确行使权力，认清村民委员会的权力是由本村全体村民所赋予的。因此，权力要用来为村民服务，为村民负责。“村官”不要把自己当“官”，要把自己看成村民的服务者，要时刻牢记为村民服务的宗旨。村民委员会干部的

工作要做到：为村民之责有人担，利村民之举有人谋，富村民之策有人献，做村民欢迎的好干部，服务村民。

### 1.1.4 村民自治的特点

村民自治组织是处于整个社会组织体系中最基层的组织，它在整个社会组织体系的金字塔结构中起着奠基的作用，支撑着上面的结构。由于中国是传统农业大国，农业人口占全国人口的绝大多数，这就决定了农村基层村民自治组织的数量之大、分布之广。而村民自治组织所起的基础作用和所承担的村级治理任务，决定了村民自治具有自治性、民主性、基础性、群众性、广泛性、直接性、艰巨性、长期性等特点。

自治性是指村民自治的实践主体是本村符合法定条件的全体村民。自治性是村民自治的本质特征，是国家把农村基层各个行政村的事务划归属地村民委员会自己处理的权力，即国家把村民自治作为一种制度安排，赋予村民权力来治理自己的公共事务、处理自己的公共关系和发展自己的公益事业。村民则依托村民委员会实行自我管理、自我教育和自我服务，并积极谋求自我发展。全体村民对村民委员会工作的支持与理解，对村级事务的关心和参与程度，决定着村民自治的成效。自治性还是村民自治区别于农村乡镇等基层政权的一大特性。

民主性是村民自治的一个显著特征，村民自治必须全面体现出“主权在民”这一民主原则，即“治理村级事务的权力在全体村民手中”。这具体体现为：① 村民委员会是通过全体村民民主选举产生的，代表了大多数村民的意愿；② 村民委员会做出的各项决定，必须先交由全体村民或者村民小组讨论决定，必须体现村民的意志；③ 由村民委员会代为行使的对村级事务的管理，必须有全体村民的参与；④ 村民委员会干部的所作所为，必须在全体村民的监督之下进行。

基础性体现在三个方面：① 村民自治组织的“村民委员会”是整个社会组织体系中最基础的组织。② 村民自治主体的基层特征，即因为村民自治的主体是农村基层行政村全体村民，而农村村一级村民又生活在社会的最基层，因此对整个社会结构而言，他们处在“最基础”的地位。“最基础”的地位表明，农村基层村一级村民的人数众多，他们是全社会稳定的基础。要搞好村民自治，村民委员会就要组织好、开展好村民的参与活动；同时，要搞好村民自治，村民委员会还必须要团结好、依靠好村民的力量。③ 村民自治的经验还处在不断地摸索阶段，目前还只适用于城乡最基层的民主建设当中。但是，我们要看到，农村基层村级村民自治的实践经验对于推进我国整个民主化进程具有基础性的重大意义。

群众性是指对于村民自治的组织载体——村民委员会，其性质是群众性的自治组织，具有广泛的群众基础。《村民委员会组织法》总则第二条中明确规定：“村民委员会是村民自己选举组成，村民委员会带领全体村民实行自我管理、自我教育和自我服务，是基层群众性自治组织。”可以说，村民委员会是中国社会组织体系中最接近群众的组织。村民委员会只有紧紧依靠全体村民，发扬民主、集思广益、共同参与，才能把村民自治的工作做好，真正达到其自治的目的。

就农村基层村级实行的村民自治而言，广泛性是指村民自治是发生在中国大地的广大农村，其广泛性具有两方面的含义：一是在中国农村基层行政村所建立的村民委员会数量之多，在农村基层具有广泛性；二是指村民参与的广泛性。从理论上讲，如果农村基层的每个行政村都建立了村民委员会，那么村民委员会就是中国大地上数量最多、参加人数也最多的最广泛的群众性自治组织。

直接性体现在三个方面：一是指村民委员会从建立到发挥作用，其整个过程都同本村村民直接相关；二是指村民委员会能够最直接地、最真实地了解村民的实际情况，了解村民的生产生活困难与呼声，了解村民的愿望与要求；三是指村民委员会的整个运作过程，包括行使权力的过程，都处于本村村民的直接监督之下。

艰巨性是指村民委员会作为村民自治的组织载体，其工作开展具有艰巨性。“村民委员会”处于社会组织体系的最基层，由于农村基层社会的各种矛盾较为集中以及城乡差距的客观存在，农村基层村级社会中的各种矛盾比城市社区更为严重，工作也更加艰巨。同时，这种艰巨性还来自三个方面：一是由各地农村自然条件的差距和生产力发展水平的差异所导致的工作艰巨，如边远山区交通不便、生产落后等情况；二是由各地农村风土民俗或者民族差异的特殊性所导致的工作艰巨，如少数民族特有的风俗习惯等；三是由于村民各自的思想道德水平、文化素质差异所导致的工作艰巨等，如有的村民文化水平不高、封建思想浓厚等，这些都为村民委员会开展工作带来了不利。

长期性是指真正实现村民自治是一个长期的任务，不可能在短时间内完成。一方面，受中国历史上缺少民主文化传统的影响，部分农村基层村民缺少民主意识；另一方面，由于受家长制的长期影响，有些村干部的作风霸道，听不进他人意见等。因此，要真正实现村民自治任重而道远。

只有对村民自治所具有的自治性、基层性、群众性、广泛性、直接性、艰巨性等特点有所认识，才能真正做好村民自治的工作。

## 1.2 村民自治是我国民主政治建设的重要制度安排

## 1 绪 论

---

基层群众自治制度是我国民主政治建设的四大重要制度之一。党的十七大报告中，胡锦涛同志代表党中央首次提出把基层群众自治制度作为我国社会主义民主政治建设四项重要制度之一。我国社会主义民主政治建设四项重要制度分别是：人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。胡锦涛同志还进一步指出，要把发展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，以保障人民享有更多、更切实的民主权力。在农村基层村级实行村民自治，这对推进农村基层村一级的组织建设、民主建设，进而推进社会主义民主政治建设具有重大意义。

民主的直接含义就是人民当家做主，或者说主权在民。在现实社会中，民主的含义体现为民主理念、民主制度和民主程序三个方面。所谓“民主理念”，主要表现在意识形态层面，是指国家承认主权属于人民，承认人民掌握国家政权的合法性，承认人民有权建立并监督政府等这样一种基本理念，并使这一理念广为传播，成为人们的共识，进而成为国家政权建立必须遵守的一条最基本的原则。所谓“民主制度”，是指如何通过各种制度性、程序性和技术性的设计，将民主理念体现在国家的具体制度安排上。这样的制度安排首先是将民主理念转化为人民可以遵守的国家的根本大法——宪法，再由宪法控制政府权力的行使。这样的制度安排还是人民通过选举赋予国家政府工作人员权力并限制这种权力的使用，从而组成民主政府等一整套制度安排。这一整套的制度安排，包括自由公开的选举、切实保障公民的权力等一系列真正能够落实贯彻民主理念的具体制度安排。所谓“民主程序”，是指如何才能够使具体的民主制度安排具有现实的可操作性的一整套程序设计与操作规则，包括立法、行政、司法相互制衡的具体操作规则，以及如何保障公民基本权力、维护社会稳定等一系列程序性的法律法规。

尽管基层群众自治制度包括了城市社区的村民自治和农村基层村级的村民自治，两者都属于我国基层群众自治制度当中的重要组成部分。从理论上说，村民自治制度是我国从推进社会主义民主政治建设角度所作的制度安排和程序设计；从实践上说，则是先有了村民自治的实践，尔后才有了对村民自治的定位与功能的理论总结和升华。