

南 華 大 學
國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

碩士論文

論 文 題 目：

論大陸「村民自治」的發展：以廣東省東莞市為例



研 究 生：陳榮謀

指導教授：戴東清 教授

中 華 民 國 1 0 1 年 0 6 月 1 9 日

南 華 大 學

國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

碩 士 學 位 論 文

(論文題目)

論大陸「村民自治」的發展：以廣東省東莞市為例

研究生： 陳榮謀 *陳榮謀*

經考試合格特此證明

口試委員： 戴東揚
王嘉州
胡育平

指導教授： 戴東揚

系主任(所長)： 馬志強

口試日期：中華民國 101 年 6 月 19 日

摘要

中國大陸 1982 年憲法中規定村民委員會為一群眾性自治組織，並於 1998 年制訂了「中華人民共和國村民委員會組織法」，又於 2010 年 10 月 28 日修訂該法，村民自治給予民眾直接選舉的基層組織，推展民主政治制度。

本文的目的以地方政治制度之理論，探討村民自治體制的歷史背景、組織架構及村委會與村民和政黨關係，以了解村民自治的實施狀況，並推論其未來的發展。研究發現「村民自治」是中共控制基層民眾的地方行政體制派出機關，從整體來看與西方的「民主與自治」仍然很遙遠。

關鍵字：群眾性自治組織、村民自治、地方制度

In 1982 the Constitution of China provided an Organization of Mass Self-Rule, in 1998 formulated "The Law of the PRC Village Committee Organization ", and in October 28, 2010 revised the law of grass-roots organizations for citizens to directly elect village self- governance, to promote democratic political system.

The purpose of this paper is to offer the theory of local political system to discuss the historical background of village self- governance institutions, organization, the relations with the village committee and political party villagers to understand the status of the Village Self-Rule, and to infer the future development. The result of this study is to find that "Village Self-Rule " is a grassroots CPC control agency of the local administrative system, is still very far away from On the whole with the Western "democracy and autonomy".

關鍵字：Organization of Mass Self-Rule, Village self- governance, Local political system

目 錄

第一章、導論	1
第一節、前言.....	1
第二節、研究目的.....	3
第三節、文獻分析.....	4
第四節、研究方法與範圍.....	10
第五節、研究架構與章節安排.....	10
第二章、地方制度與地方自治	15
第一節、自治之意義.....	15
第二節、中共地方政府結構.....	22
第三節、村民自治法律之保障.....	31
第三章、村民自治制度建設與運作	37
第一節、中國共產黨對基層組織和基層政權建設之政策：.....	37
第二節、村民自治之運作.....	40
第三節、村組法修改.....	52
第四章、地方自治現況與民主影響	61
第一節、村民自治實施內容.....	61
第二節、中共現有村民自治組織實施現況.....	78
第三節、大陸基層政治體制之發展方向.....	81
第四節、地方自治的民主影響.....	86
第五章、結論	91
參考文獻	97
附 錄	105
「村組法」1998 版本與 2010 版本修訂對照表.....	105
訪 談 內 容.....	116
參訪陽朔鎮政府.....	123

論文圖表目次

圖次

圖 1：解析架構.....	11
圖 2：中國地方政府層級系統圖.....	24

表次

表 1：中華人民共和國地方行政區域劃分.....	27
表 2：陽朔鎮政府公告 2008 年 1~6 月各村委會調解民事糾紛統計表	64
表 3：村委會受理民眾申請事項.....	65
表 4：中國大陸村民委員會數量統計表	81
表 5：地方自治與民主化國家對民主穩定之關係	89

第一章、導論

第一節、前言

「民主」二字距離甚遠的中國農村，以基層民主選舉方式正逐漸展開，不僅影響了中共政治發展，也引發人們對中共民主化產生了重新思考。在所謂「第三波」民主化中，中共對民主化的抗拒已形成了一個特別例外。在基層民主選舉中實施了 30 餘年中，是否真正落實民主政治的地方政治制度，還是處於黨國體制機器控制的下的附屬品，值得關注。

中共於 1982 年第五屆全國人民代表大會修改憲法確定村民可以設立村民委員會是基層群眾性自治組織，該組織由村民直接以民主方式選舉產生¹。因此，在農村對原來的「人民公社」進行改革，實行政、社分開，恢復人民政府體制，撤銷生產大隊，同時組成「村民自治」組織²，於 1987 年第六屆全國人民代表大會常務委員會會議通過「中華人民共和國村民委員會組織法（試行）」，開始試行；到 1998 年第九屆全國人民代表大會常務委員會會議才正式通過「中華人民共和國村民委員會組織法」，同時廢止「中華人民共和國村民委員會組織法（試行）」，「村民自治」才有了法律據以實行；又於 2010 年第十一屆全國人民代表大會常務委員會會議修訂「中華人民共和國村民委員會組織法」，村民直接選舉「村民委員會」，為中國特色社會主義民主唯一基層民主。³

¹中華人民共和國憲法第一百一十一條 城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。居民委員會、村民委員會的主任、副主任和委員由居民選舉。居民委員會、村民委員會同基層政權的相互關係由法律規定。居民委員會、村民委員會設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會，辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，並且向人民政府反映群眾的意見、要求和提出建議。中國法制出版社編，《新編村民實用法律手冊》，北京，中國法制出版社，2008，頁 1~35。

²白益華、楊開煌、石之瑜，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北市，桂冠，1998，253~255 頁。

³「中華人民共和國村民委員會組織法」（試行）以下簡稱「村組法」（試行）；「中華人民共和國村民委員會組織法」以下簡稱「村組法」。中國法制出版社編，《新編村民實用法律手冊》，北京，中國法制出版社，2008，頁 1~188。

2007年10月中共國家主席胡錦濤在十七大報告中談到堅定不移發展社會主義民主政治時說：「改革開放以來，我們積極穩妥推進政治體制改革，我國社會主義民主政治展現出更加旺盛的生命力，要堅持中國特色社會主義政治發展道路，堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一，……以及基層群眾自治制度，不斷推進社會主義政治制度自我完善和發展」⁴；2010年08月國務院總理溫家寶在深圳經濟特區成立30周年提出：「只有堅持改革開放、國家才有光明前途」，同時強調，完善社會主義制度的艱巨性，要求我們堅定不移地推進改革開放……不僅要推進經濟體制改革，還要推進政治體制改革，沒有政治體制改革的保障，經濟體制改革的成果就會得而復失，現代化建設的目標就不可能實現。⁵

從最近幾年中共領導人陸續的提出「政治體制改革……、保證人民當家作主……」，但是仍然堅持中國特色社會主義民主政治發展道路，保證黨領導人民有效治理國家，未來政治體制改革能否依照「村組法」模式以民眾直接選舉，落實全面民主政治制度，有待觀察與研究。另外，根據白益華等的研究顯示，中共認為「人民當家作主其定義是人民真正享有管理國家多項事務權力，管理國家權力則分為上層和基層兩個層次。在上層，是通過全國人大和地方各級人大，履行憲法賦予的職責，行使管理國家的權力；在基層則實施直接民主，凡關係群眾利益的事，由群眾自己當家，自己作主，自己決定。」⁶由此可知，中實際上並不排斥民主政治制度，只是推動得比外界預期慢。

法國社會思想家托克維爾（Alexis de Tocqueville, 1805-1859），在法國大革命的政治發展結論是，「村政府是民主自由的植物種子。」托克維爾認為美國自殖民地時就有地方自治，有了地方自治組織才不會被聯邦與洲政府的權利壟斷，維護地方人民的自主性與自由的權

⁴胡錦濤在黨的十七大上的報告，2007年10月24日 新華社，網址：
<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/6429848.html>。2010年10月24日取用。

⁵中共中央政治局常委、國務院總理溫家寶於2010年08月22日，深圳經濟特區建立30周年在深圳考察工作並聽取廣東省和深圳市工作彙報。來源：新華網 <http://politics.people.com.cn/GB/1024/12507442.html>。

⁶白益華、楊開煌、石之瑜，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北市，桂冠，1998，253~255頁。

利⁷。既然村政府有特性，因此觀察過去 20 年多年「村組法」實施狀況，雖然不見得會對理解推行全面民主化會有立即的幫助，但是仍然可以從實施過程及制度的變化，理解對大陸地方自治而言，究竟是否已產生些許作用。

第二節、研究目的

本文不在於完全否定中共推行基層民主制度之看法，因為社會科學的預測與解釋，必須具備嚴謹的資料分析與驗證，否則將無法幫助我們認識現狀與發現問題。換言之，國家推行之政治制度是否發生正當性危機，如出現導致危機事件時，端看國家藉由該政治制度控制危機之能力，以中共基層政治制度為例，因人民公社所提供的組織與管理公共事務功能停頓，無法滿足基層民眾所需，引發社會治安惡劣，公共事務無法推行，可能導致中共在農村的統治危機⁸。為解決失序的基層制度，先由民眾自行創造以自我管理的組織形式—村民自治的基層民主，雖然與中共社會主義衝突的，但研究發現基層民主是在共產黨統治的制度架構內進行。由此可知，基層民主的產生是因為共產黨為了控制因經濟改革而導致統治能力與合法性雙重危機。⁹

中共自改革開放後，基層政治體制也隨之變化。1982 年憲法廢除了人民公社，以村民自治代之。1987 年通過公布「中華人民共和國村民委員會組織法（試行）」，開始試行，並強調村民委員會的自主性。1998 年正式通過公布「中華人民共和國村民委員會組織法」，然而推行 20 多年來長期存在的弊病為「兩委」關係及村委會選舉問題。於 2010 年修訂依然

⁷ Village-by-Village Democracy in China What Seeds for Freedom? By Robert T. Gannett Jr. (April 15, 2009) 網址：
<http://www.aei.org/paper/100007>，2010 年 1 月 3 日取用。

⁸戴東清，《中國大陸國家與社會關係 1989-2002：以鑲嵌之社會團體自主性為例》，台北市，秀威資訊科技，2005，4~5 頁。

⁹鄭永年、陳明通，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北市，月旦，1998，289~292 頁。

沒有解決「兩委」關係問題。依政黨政治原則，在基層黨支部和村委會的工作是明確分工的，黨組織在內的任何組織都不應干涉村民自治。黨支部如果操縱村委會決定，村民自治等同被架空了。因此，地方基層出現村「兩委」亂象，是角色定位不明確的展現。其次是選舉之問題，由於缺少一部全國性村委會選舉法¹⁰，導致選舉亂象層出不窮，對基層民主的推展等同虛設，中共亦無法解決問題僅於 2010 年修訂時僅將選舉規定做一原則性規定塞進「村組法」，對問題之仍然無解。

關於村民自治的一些基本架構與性質還有待進一步釐清，因此，本文對村民自治的研究，就以村級政治體制、村委會選舉、兩委問題與村自治的未來的發展為主要部分，並藉用政治制度各層面探討村民自治對中共發展基層民主之發展。

第三節、文獻分析

中共的「村民自治」制度之發展，曾經引起世界廣泛關注，並存在著不少批評，但無論是學界、政界或媒體輿論都認為中國的村民自治是象徵基層民主一個新的開端¹¹。可是目前各界研究村民自治者，均侷限於政治面之討論，較少以地方制度之角度去研究。又「村組法」之制定是依據中共憲法「第五節地方各級人民代表大會和地方各級人民政府」，很顯然「村民自治」是地方制度之層級，因此，文獻回顧，將以地方制度之角度去探討村委會選舉與地方制度的村民自治運作和發展。在本節文獻回顧部分中，將我國學者與大陸學者針對有關研究大陸基層民主較著名之文獻作一概略之回顧。

¹⁰唐鳴，〈關於完善村民自治法律體系的兩個問題〉，2008 年中研院人文社會科學館，「中國大陸基層民主」學術座談會。

¹¹白益華、楊開煌、石之瑜，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北市，桂冠，1998，頁 151~156。

一、我國地方制度理念

有關地方自治，國父孫中山先生的說法，係「將地方上的事情，讓本地方人民自己去治」¹²。另外，根據薄慶玖的說法，地方自治乃「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」¹³。管歐對地方自治的定義則為：依自己之獨立意志去處理公共事務，非國家直接處理之事務，乃於國家監督之下，由地方自治團體，依其自己之獨立意志，而處理其區域內公共事務之一種政治制度。¹⁴紀俊臣則比較從中央授權的角度來看待地方自治，他表示地方自治 (Local-Self-Government or Local Autonomy)，就是實施於國家特定區域之地方政治制度，隨國家體制而有所差別，在單一國 (Unitary State) 地方自治團體之自治權能源自於國家之授與，重視中央對地方之授權，認為地方自治所需之「自治權」 (Autonomous Powers) 係來自於憲法或法律委任 (Delegation)。¹⁵

地方自治的形態有兩種，分別為團體自治及住民自治，誠如學者許志雄認為：「地方自治包含兩層意義：一為團體自治，一為住民自治。前者係指國家領土內，另有地域團體，其具備獨立於國家的法律人格，可依一己之意思及目的，由本身之機關自行處理地方公共事務；後者重點在於人，要求由地方之住民，依自主意思處理該地方行政事務。」¹⁶另外，王保健也表示：「住民自治」係地方上知居民依其個人自主意思透過民主程序之選舉、罷免、創制、複決的機制來完成該自治區域內居民最大公約數，以決定該自治區域內公共事務之

¹²徐先誼、郭旭明，《國父思想》，台北市，世紀書局，頁 280~281。

¹³薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁 8。

¹⁴管歐，《地方自治概要》，台北，三民，1998，頁 39~46。另外蔡茂寅也表示，地方自治是：「以一定區域為基礎之團體，其居民獨立於國家意志之外，而以其本身之意思及責任，處理該團體事務之機制或其運用。」其中「地方」指的是國內的一定區域，「自治」則是指自主性的處理自身事務而言。參見蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，（台北，三民）2003，頁 15~17。

¹⁵紀俊臣，《精省與新地方制度 始末·設計·發展系論》，時英出版，1999，頁 15~17，25~27。

¹⁶許志雄，《地方自治之研究》，台北，明田，1995

決定，這種住民自治係從個人自治或個人主義為出發點，具有政治意義地地方自治，反映在政治層面上為民主主義；「團體自治」係個人自治的延伸，由主體的個人集合而成之團體，在該團體內，以自由意思來決定政策，並相互遵守、執行其決定。而這種自治團體之自治係從自由主義出發，具有法律意涵地地方自治，反映在政治層面上為分權主義¹⁷。綜上所述我國地方自治學者一致表示地方自治，中央與地方權限劃分係基於國家特別授權，以法律加以規範，享有自治事項制定規章及執行之權限；具有自主組織權，地方自治團體性質之公法人，享有自治權限之權利能力之主體。

在民主憲政主義統治的國家，強調以權力分立之制衡機制來確保人民之權利不會遭受到國家或政府之非法侵害，在「水平面」之權力分立計有行政、立法、司法三權分立；在「垂直面」之權利分力有中央與地方之權力分立，地方自治從而產生。地方自治基本上系國家權力的分配模式之一，然而地方自治團體經由憲法或法律之授權，獲致自主使用國家部分資源及其處分之權利。在我國憲法則將行政權與立法權分權給予地方，司法權則是中央所獨佔，因此被多數人誤以各地方法院及地檢署是地方政府管轄，但實際上是分屬中央的司法院及法務部管轄¹⁸。然而上述地方自治的定義，雖然解決了自行處理公共事務的問題，卻未涉及誰來代表管理與誰來監督的問題。國內學者董翔飛針對此類問題提供意見表示：「生活在特定區域的居民，基於生活上的共同需要，在憲法及法律的監督下，經由選舉推舉議員，組成議會或政府。並依居民自己之意思運用地方財力資源、謀求地方發展、增進地方福利、改善地方環境，及處理地方上的公共事務等。」¹⁹換言之，選舉在此過程中非常重要，它既決定了管理者—政府，也決定了監督者—議員，也就表示，任何地方自治制

¹⁷王保鍵，《地方政府與自治》，書泉，台北市，2007，頁 4~6。

¹⁸例如嘉義地方法院隸屬司法院 http://www.judicial.gov.tw/關於司法院/index_aboutus.asp。

¹⁹董翔飛，中國憲法與政府，台北，三民，2005，頁 32~36。

度的實施，選舉是不可缺乏的手段。這也就是為何要重視大陸村自治選舉的原因，或許一時無法完全掌管政權機關，但隨著村民自主性的提高，將會對自治制度造成影響。

簡言之，透過地方自治來分立政府之權利，可使政府之權利無法專斷，而能真正地落實民主政治保障人民天賦得自然權力。實施地方自治，係在國家依據憲法訂定法律與監督下，人民有參與政治事務機會，經過不斷參與，國家大事才不會被少數政治野心分子把持，由此可知，地方自治制度是實施民主政治最好保障的制度。

二、大陸地方政治制度之理念

兩岸學者對地方制度之認知顯然有差距，中國大陸學者對地方制度稱為「混合體地方政府，是由社會主義國家創建兼具行政體、自治體兩類政府特點的新型地方政府」，與現代民主國家對地方政治制度認為是地方自治是不同之理念。²⁰大陸學者有關論述較多學者是華中師範大學政治學研究院院長徐勇教授，其近著「中國農村村自治」²¹及在 2008 年中央研究院政治學研究所籌備處論文「草根民主的崛起-改革開放三十年以來基層民主的發展」，都討論到基層民主的發展。

徐勇教授認為基層民主是一條發揮群眾主體作用與國家主導作用有機統一的民主之路，把基層群眾自治制度提升為國家政治制度的一項基本內容，順應了時代潮流，符合黨心民心。其中村民自治以「政權」-「政黨」-「群眾」之背景展開，當代中國村民自治產生的歷史條件最主要有兩點：一、村民自治是國家法律制度產生；二、村民自治是政治實踐活動。中國現代國家建構所要面對的是一個數千年農業文明傳統和主要人口為農民社會，所建構之國家，佔人口絕大多數的農民成決定性的政治力量，村民自治是將農民帶入國家

²⁰ 仇桂美，《地方政府與文官體系》，台北市，四章堂文化，2005，頁 97~104。

²¹ 徐勇，《中國農村村自治》，華中師範大學出版社，武漢，1997。

政治的一種方式，是根據政權-政黨-群眾之順序逐一展開²²。按照徐勇的說法，大陸村民自治也受到國家法律的保證，即得到中央的授權，差別在於政黨在其中所扮演的角色，能否享有自治要看政黨的作用而定，政黨的作用愈大，自治範圍愈小，反之則愈大。

雲南大學教授周平認為：按地方制度劃分的地方政府有三類型：「一、行政體地方政府是由中央政府或上級政府任命產生的地方政府；二、自治體地方政府是由當地居民依法選舉產生的地方政府；三、混合體地方政府是由社會主義國家創建兼具行政體、自治體兩類政府特點的新型地方政府。」²³地方自治或地方政府同樣受到中央的授權，只是周平強調是社會主義意識形態，與徐勇強調政黨在其中的作用有所不同。不過，不論是政黨或者是社會主義意識形態的作用，恐怕都會對自治精神造成影響。

至於曾偉、羅輝主編「地方政府管理學」，對地方政府有如下的定義：「一、地方政府是由中央政府為治理國家一部分地域或部分地域某些事務而依法設置政府單位；二、地方政府式治理國家一部分地域或部分地域某些社會事務的政府單位；三、地方政府是指一個政府單位，在不同時代，地方政府單位的構成是不同的，在古代中央集權體制下的地方政府只存在一個行政機關；在現代地方政府單位是由地方立法機關和地方行政機關組成。」²⁴強調的是立法與行政的部分，比較是從現代政治學行政與立法關係出發，而不再涉及政黨及社會主義意識形態在其中的作用，應該是一種進步。

在中共的政治體制中，認為自治是社會主義下的民主，有四種不同類型²⁵：

²²2008年中央研究院政治學研究所籌備處舉辦「中國大陸基層民主」學術座談會，徐勇論文「草根民主的崛起-改革開放三十年以來基層民主的發展」。

²³周平，《當代中國地方政府》，北京，人民出版社，2007，頁6-8。

²⁴曾偉、羅輝，《地方政府管理學》，北京，北京大學出版社，2006，頁3。

²⁵劉有田，《村民自治-中國基層民主建設的實踐》，北京，人民出版社，2010，頁7-9。

（一）地方自治

地方自治是以地方一定區域為範圍行使自治權之政治制度，換言之，地方自治就是指在國家統治下，各級法定行政區域的居民，在國家法令規定範圍內，並受國家的監督，選舉自治人員，組織自治機關，自行制定自治條例，處理地方公共事務的一種政治制度。

（二）民族區域自治

中國是一個多民族國家，中共為有效統治，在少數民族人口聚居的地區建立民族自治制度，民族區域自治的特點主要是民族自治機關同時也是地方國家政權機關，既有政權能力，亦有自治性質。

（三）特別行政區：

中共為維持國家統一和領土完整，保持香港、澳門等地的繁榮和穩定，並考慮其歷史和現實情況，給與高度自治權的特別行政區制度。特別行政區自治權仍屬於國家授予，與中央關係是領導與被領導，與民族區域自治權，同屬於中央與地方之分權。

（四）基層社會生活的群眾自治：

這是中共倡導社會主義民主之產物，目前僅有中共的地方自治中特有的地方政治制度，是在基層社會生活，由群眾自治辦理公共事務，實行直接民主的一種制度，也是屬於國家與社會的分權。²⁶

綜上所述發現，中國大陸地方政府或者地方自治，均有法律建制與中央授權，可說也已具備地方自治的骨架。然而由於受到共產黨領導，以及社會主義意識形態的影響，在具備骨架之後，實際運作究竟能夠發揮多少自治精神，尚待進一步檢驗。當然不能因為村自

²⁶劉有田，《村民自治-中國基層民主建設的實踐》，北京，人民出版社，2010，頁 7-9。

治選舉未能繼續發展，就完全否定它在推動自治精神及民主化方面的貢獻，而是希望能夠從中找到星星之火足以燎原的火苗，使吾人不致對中國大陸的地方自治精神及其對民主化的影響，毫無掌握。

第四節、研究方法與範圍

本論文的研究方法有二：一為文獻分析法，主要是針對台灣和大陸的相關專書、文獻資料、網路新聞等分析整理，歸納出有關大陸村民自治發展之趨勢。二為深度訪談，為彌補文獻資料單一化之缺失，並增加視野，在有限的時間和經費下，親自前往中國大陸參訪地方鄉鎮政府、村民自治等基層單位之發展情形，參訪廣西壯族自治區陽朔鎮政府地方體制發展情形，並親自拜訪大陸學者華中師範大學徐勇教授、卸任縣長宋亞平教授、江西省南昌大學公共行政管理中心主任陶學榮教授、廣東省某村委會主任委員○○○等以協助本研究完成。

鑒於中共自 1982 年第五屆全國人民代表大會修改憲法，確定村民可以設立村民委員會是基層群眾性自治組織，該組織由村民直接以民主方式選舉產生。因此本論文的研究範圍為自 1982 年中共公布村民委員會試行法始，至 2010 年 10 月 28 日修訂「村民委員會組織法」止，大約三十年的時間。

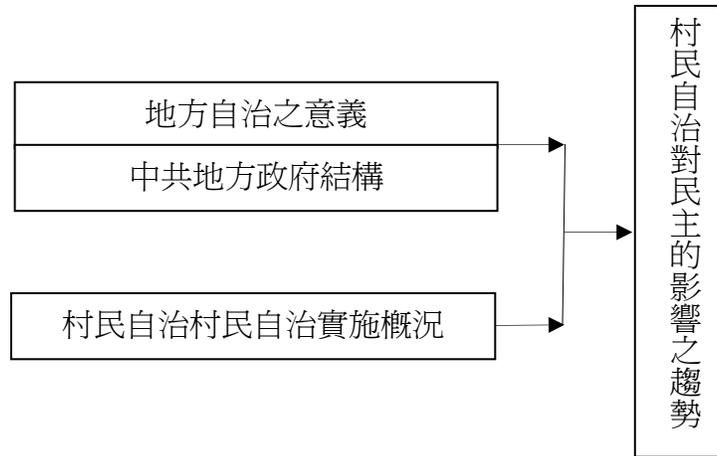
第五節、研究架構與章節安排

參酌現有之文獻資料後，本文以地方政治制度之理論，探討村民自治體制的歷史背景、組織架構，及村委會與村民和黨政關係的瞭解，以了解村民自治的實施狀況，為求研究與

論述之完整，對村民自治發展最新情況如村組法探討修改等資料加以補充使本文更完善。

本文分成以下章：

圖 1：解析架構



第二章地方自治之意義地方自治是一種政治制度，地方自治乃是一種地方政治制度，這種制度乃以地方上人用地方上的財，自己管理地方上事務為其理想。由此吾人可知，所謂地方自治，實即一種地方民主制度。地方自治既係以地方上人，管理地方上事務，所以地方機關的公職人員多由地方上人民選舉當地人民擔任，無當地公民身分者，即不得當選為地方公職人員。同時，由於被選舉者，乃是選出來為當地人民辦事的，所以其所為各種措施應以人民意見為依歸。因此，如果不具備這兩項條件，一般都不視為地方自治。

第三章中共地方政府結構中共自 1949 年成立後，地方政府之結構與層級繁雜多樣，地方政府層級在全國大多數地方政府單位形成的地方行政層級體系，成為多樣性的變化，地方政府的層級是指地方政府在管轄的區域範圍內，根據上下隸屬相應設立若干層次的政府，使地方的行政體系上下分為不同等級。²⁷中共的地方政府層級，可分為一層級制、二層級制、三層級制、四層級制及五層級制之結構，目前以四層級制較為普遍。

²⁷周平，《當代中國地方政府》，北京：人民出版社，2007，頁 42-43。

第四章村民自治實施概況中共自改革開放至今，儘管憲法經過 1982、1988、1993、1999、2004 年的修正，其他相關法律、法規、命令的制定、修正、廢止亦不勝舉，但行政、立法、司法三權分立制衡的鼎足之勢，至今仍無法施行。村民自治組織法已於 1998 年正式公佈之日起施行，仍然無法跳脫以黨領導的現實環境下，對於保障農村村民實行自治，村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，雖然部份村自治表現出自治與民主的跡象，但多數村民委員會仍不過是鄉鎮政府的派出機關，因此，村自治仍然為黨控制基層群眾之機器。

第五章地方自治對民主之影響人類在 20 世紀中經過第三波民主浪潮後，邁入 21 世紀後民主已經成為無可爭議的普世價值，政治體制之議題已成為當代世界多數人所關心，是否要建立民主及如何鞏固民主，使民主更優質。民主政治體制的發展如受到各種危機侵害，將會導致民主崩潰，而統治正當性的高低將是決定民主政權能否度過危機的關鍵。而民主的正當性是在政治體制長期實踐中不斷的解決各種危機歷練而出，在這種過程中所涉及之各種政治行為者之意識型態與行為的選擇，也關係到決策者規範的政治制度。至於何種政治制度必較有利於民主之選擇，是世界多數人所關心之焦點。然而，新興民主國家與老牌民主國家的政治體制-尤其在中央與地方的關係上的選擇是大不相同，老牌民主國家的政治體制採取權限下放與地方分權之方向發展；新興民主國家為應付各種危機大都採取權利集中，以強化中央政府之權力。這種背道而馳之體制，顯示民主發展路徑並不是單線性，而大陸村民自治是否有利地方民主之發展有待考驗。

第六章結論所謂「村民自治」乃是國家鄉級機構的「派出治理機關」，其運作形式與功能不僅深受國家壟斷權威的控制，而且離「民主—自治」(democratic self-governance)仍然是遙遠的，村民自治體制的困難正落在「政權」與「治權」的兩難性邊界之上。村民自治歷

經十幾年的推展與實驗，其民主化程度尚未成熟，甚至還廣泛存在目標失落與制度偏離的現象。

第二章、地方制度與地方自治

地方自治是民主政治的基礎，英國政治思想家普萊斯（James Bryce）說：「民主政治最好的學習以及民主政治成功最好的保障，乃為實施地方自治」²⁸。換言之，在地方自治下的地方政府，其管理人員出自民選，選民有歷練民主政治機會，被選舉出來的人也會為做好地方公共事務而努力。地方自治實為民主政治之基礎，亦應有完善之地方政治制度，使得地方自治得以實行。

第一節、自治之意義

誠如其述，地方自治是國家權力分配方式之一，地方自治團體法律地位大都經由憲法或法律之授權，獲致自主使用國家部分資源及其處分之權利。在我國則將行政權與立法權分權給予地方，司法權則是中央所獨佔，因此被多數人誤以各地方法院及地檢署是地方政府管轄，但實際上是分屬中央地司法院及法務部管轄²⁹。簡言之，透過地方自治來分力政府之權利，可使政府之權利無法專斷，而能真正地落實民主政治保障人民天賦得自然權力。

一、地方政府的意義

地方政府與地方自治，世界各國其認知並非一致，各國對於地方政府的體認雖非一致，但如果我們說地方政府是中央政府的對稱，大概很少有人反對。然則，中央政府與地方政府有何區別呢？以什麼標準來區分中央政府與地方政府呢？這是有待說明的。一般來說，學者們區分中央政府與地方政府的標準³⁰，大略有以下幾個：

²⁸轉引自羅志淵，《地方自治的理論體系》，台北市，台灣商務印書館公司，1970，頁 59~60。

²⁹徐先誼、郭旭明，《國父思想》，台北市，世紀書局，1979，頁 255~264。

³⁰薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁 4~7。

(一)以管轄區域的廣狹為標準：

這是最普遍的說法，持此說者認為：凡國家統治機關，其管轄區域及於全國領土而無遠勿屬者，為中央政府；僅及於全國領土中之一部份者，為地方政府。這種區分法，固然通俗易懂，但並不能普遍的適用於世界所有國家，因為在聯邦國家中，如美國、瑞士、加拿大等國，其分子國一邦，往往先聯邦而存在，各邦所管轄的區域，固然僅及於全國領土的一部份。但各邦在內政上，依聯邦憲法的規定，均保有其最高的自主權，自難與單一國的地方政府向科。此外，由中央直轄而散在全國各地的機關中，亦不乏管轄區僅限於全國領土之一部份者，如各地方法院等是。此類機關，我們當然不能視為地方政府。是以這種區分標準，難以稱為允當。

(二)以統治權的來源為標準

持此說者認為：凡國家統治機關，其統治權力由憲法所授與，而不得由任何機關予以任意變更者，為中央政府；其統治權力，由中央法令所授與，並得由中央酌情予以伸縮變更者，為地方政府。這種區分法，雖能適合部份國家，但亦難稱允當。因為即使就單一國家說，地方政府的權力，亦不乏由憲法所授與者，如我國是。而就聯邦國言，各邦權力，受自憲法，明白規定於憲法內者，更所在多是，加拿大即其顯例。不但此也，在聯邦國中，尚有邦以下之地方政府，如美國若干市，其權力亦有載於邦憲法內，聯邦及邦政府皆不得任意變更者。因此，純以統治權的來源為區分標準不能完全與事實相符合。

(三)以管轄事務的性質為標準

持此說者認為：凡國家統治機關，其管轄事務涉及全國人民的利害關係或關係整個國家者，為中央政府；僅涉及地區部份人民的利害關係或僅涉及地區利益者，為地方政府。這一區分標準雖能與中央與地方事權分配的原則相合，但仍難稱為妥適。因為有些事務，在事實上？我們很難確定它是屬於全國性的，還是地方性的，往往因為時代不同而改變，因為國情或制度的不同而異其管轄，甚至還有表面上屬於地方性，而實際上關係全國的事務。這些都是不能以事務的性質去衡量的，是以這種區分標準也無法為大家所普遍接受。

(四)以有無主權為標準

所謂主權，就是國家所具有的一種至高無上、獨立自主的權力，亦即最高統治權。主權的特性是不可分割、不受任何其他權力的限制，也不容許侵犯。因此主權是國家的要件，無主權，雖有人民、有土地、有政府也不能稱為國家。不過，在民主政治制度下，人民是國家的主人，人民的意思就是國家的意思，所以主權是屬於全體國民的。但是人民要表達其意思以構成國家的意思，必須藉一機關，這一機關便是政府，也就是說主權須假手政府才能行使。因此，所謂主權，事實上乃寄託於政府之手。持此說者認為：具有這種主權的，是國家的最高權力機關，對外代表國家，對內代表人民，不受任何其他權力之支配，可以支配任何機關，這種政府就是中央政府，否則便是地方政府。這一區分標準，較之前述三者，比較正確，然亦非毫無瑕疵。蓋依此標準，則地方政府與殖民地又易於混淆了，而實際上，殖民地雖無完整主權，但畢竟與地方政府尚有分別。

由以上四項標準看，每一項標準都有不甚妥當的地方。但是我們未嘗不可根據以上四項標準作一綜合性檢討，然後就所得具體概念，求得一比較妥當的答案³¹：

第一、地方政府既以「地方」二字見稱，可見它是一個區域性的機關，其權力行使之範圍僅能及於國家領土的一部份，這一部份領土，或係根據歷史傳統，或係依照地理形勢，或係由法律劃定，其情形各國雖不盡相同，要之，其為特定區域則一。這種特定區域，是不容輕易變更的，與一般機關團體之管轄區，如司法區、郵區、監察區、學區、戒嚴區等，得基於便利或需要，以行政命令隨時改劃者不同。

第二、地方政府既以「政府」二字見稱，可見它必然是國家統治機關的一種，其未具有統治作用者，自然不能包括在內。是以各公私營企業機構，雖亦可能有其特定區域—營業區，不得視為地方政府。

第三、地方政府既是國家特定區域內之統治機關，其必然具有若干統治權力，這種權力，或載於憲法，或由中央法令規定，其必有一定形式，是故未具此種形式者，自亦不得視為地方政府。

第四、地方政府既是國家特定區域內的統治機關，可見其所管轄之事務不是全國性的？而是局部性的，僅涉及部份人民的利害關係，既是局部性的，且僅涉及部份人民的利害關係可見在憲法或中央法令範圍內，是得自行處理其事務的，是以未具備此種特性者自不得視為地方政府。

第五、地方政府既然僅能處理局部性事務，且須受中央法令的管轄和限制，可見其權力不是無限制的，也不是至高無上的，亦非獨立自主的，是以地方政府，雖亦稱為政府，但並無主權？不得與中央政府相提並論。

³¹薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁 4~7

綜上所論，我們可給地方政府一個定義：「地方政府者，乃一在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關。」

二、其他政治制度之名稱

（一）地方自主

地方自主是由地方之人處理地方之事，但卻未必依照國家法令，更不受國家監督，因此地方自立實際上就是地方割據。割據者既不受中央的拘束，也無視地方民意，因為通常他們都是一些軍閥或者官僚。他們或者在割據前系由政府任命，割據後則不再接受中央號令，或者乾脆自立為王，因此，地方自主既非民意，也就無民意了基礎了，所以地方自主的結果，很可能使國家走上分裂之途³²。

（二）地方紳治

我國社會古老有一種以地方上人辦理地方上事務，利用鄉紳或長老來統制人民的辦法，縱然含有地方自治意義，但仍然是一種輔官制不足的地方紳治。地方紳治，不過是朝廷利用鄉紳或長老統治人民的一種方法，縱然其中含有若干地方自治的意味，本質上還是輔助官治不足的專制工具，鄉紳不過是官僚的輔助者、代理人而已³³。在官府與鄉民之間，鄉紳在大多數情況下都站在前者一方，這是由鄉紳階層的社會性質所決定的。鄉紳的資格、地位、待遇完全是朝廷所賜予，他們與地方官或者曾為同僚、同年，或者有師生、親戚之誼，人際關係和社會心理上都是非常接近的。所以，與其認為傳統鄉土社會是“鄉紳統治格局”，不如說是“官紳共治格局”。地方官員側重于司法、治安等強制性功能，鄉紳側

³²薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁15。

³³薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁16。

重于正統意識形態的教化性功能，至於物質利益控制諸如社會、社學等，則往往採取官紳攜手、官督紳辦的方式。

（三）分權的保障

中央政府和地方自治團體的規範化分權，有幾種不同的方式。因而對自治權的保障，可以分爲憲法保障、法律保障和司法保障、還有特殊保障—條約保障。

1.憲法保障：採用聯邦制的國家「邦」是地方自治團體中最高層次的政府，都以憲法來保障其自治權。這些地方自治團體在未構成聯邦體之前，其地位實有如國家，各有其自主獨立權，但政治上之需要各邦自願讓出一部分權力以組成一個聯合組織政府，而形成一個聯邦國家，其餘權力自爲各邦所保留，因此，在聯邦國家中的各邦地方自治團體莫不由憲法來規定。如美國、瑞士等聯邦國家，各邦應該保留那些權力，聯邦應有什麼權力，由憲法來做規定，以利各自遵守。單一制的國家，地方政府是，是國家所賦予，把地方自治的基本原則列入憲法，地方團體的自治權，固有由憲法所規定而受憲法保障者。

2.法律保障：在單一制國家，地方政府的權力，是國家授與，國家授權方式，固由憲法授與者但大都由法律授與。如英國最先採用憲章制，遠在 12 和 13 世紀期間，又許多市（Boroughs），曾由英皇頒結憲章，使這些是成爲具有自治權的獨立市政府，但這期間並沒有一定制度，所以有市享有自治權，有些則否。在聯邦制國家中，各州之縣市爲下一層地方自治團體，例如美國，縣市的自治基本法爲縣市憲章，因各州對於市的授權有各種不同方式可分爲：特別憲章—即由州議會對於每於縣市分別制定特別憲章，以規範其政治組織體系；選擇憲章：—由州議會先行制定各種憲章，然後由各縣市自行選擇適合其所需的一種爲期自己之憲章；自治憲章：即縣市憲章由縣市自行制定，這種制度有可分爲二種：一

為立法的自治憲章制，縣市自訂憲章之權，得州議會的許可；一為憲法的自治憲章制，縣市自訂憲章之權，依州憲法的規定，受到州憲法的保障，州依會不得剝奪之。

3.條約保障：第一次世界大戰結束後，中東歐新興諸國多採用聯邦制以適應各種不同民族情勢，故為保障各種不同民族的形式，採用保障方式，這些新興國家與協約國簽訂條約方式，來確保各國少數民族的自治權，同時又不會侵害其所屬國家之主權。另外，1984年中英兩國政府簽署聯合聲明，指出1997年7月1日以後，香港主權回歸中國大陸，但需維持現行政治制度五十年不變，這即是典型的以條約授與方式來保障地方自治的實施。是由國際組織或外國政府和本國政府一起對地方自治作出保障。

（四）地方自治的分權

在中央集權制度下，各級政府的權力劃分乃是一種行政行為，地方政府的權力來自中央政府或者上級政府的行政性授權，是缺乏保障和不穩定的。在地方自治制度下，地方自治團體的自治權力來自規範化分權，比行政性授權更加穩定，更有保障。當然，現在的地方自治團體通常是一身二任，例如我國地方制度法第14條就規定地方自治團體「依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」³⁴。所謂「自治事項」：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項³⁵。所謂「委辦事項」：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項³⁶。

³⁴地方制度法第14條直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

³⁵薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁146。

³⁶薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997，頁147。

（五）地方事權

地方事權，在廣義上是指中央以外的各級地方的事權，在狹義上僅指地方自治體的事權。各國地方政府的職責通常包括三種事項：機關委任事項、團體委任事項和自治事項。機關委任事項是由中央制定具體政策，委託地方行政機關代為執行；所需經費原則上應由中央財政撥付地方政府。團體委任事項是由中央制定基本方針，委託地方立法機構制定具體政策，並由地方行政機關負責執行；所需經費由地方財政自行籌集，但中央財政通常會給予專項補貼。自治事項中央原則上不予過問，由地方立法機構決策，地方行政機關執行；所需經費完全由地方財政承擔。

第二節、中共地方政府結構

中共自 1949 年成立後，地方政府之結構與層級繁雜多樣，地方政府層級在全國大多數地方政府單位形成的地方行政層級體系，成為多樣性的變化，地方政府的層級是指地方政府在管轄的區域範圍內，根據上下隸屬相應設立若干層次的政府，使地方的行政體系上下分為不同等級。³⁷中共的地方政府層級，可分為一層級制、二層級制、三層級制、四層級制及五層級制之結構，目前以四層級制較為普遍，在新疆維吾爾自治區的伊犁阿薩克自治州，州內設有塔城和阿勒泰二個地區，代自治州管縣，屬於准五級體制³⁸即自治區—自治州—地區—縣—鄉、鎮（表 1-1 中國地方政府層級系統圖）。

1949 年以來，中共地方政府層次大致經歷五次變化，分數如下：

一、在 1952 年地方政府之層級大致為：大行政區—省、行署區—縣—鄉。

³⁷周平，《當代中國地方政府》，北京：人民出版社，2007，頁 42-43。

³⁸曾偉、羅輝，《地方政府管理學》，北京，北京大學出版社，2006，頁 55-60。

二、1953—1954年大區成爲中央行政分區，省爲最高地方行政單位，其下爲縣，縣下設鄉。

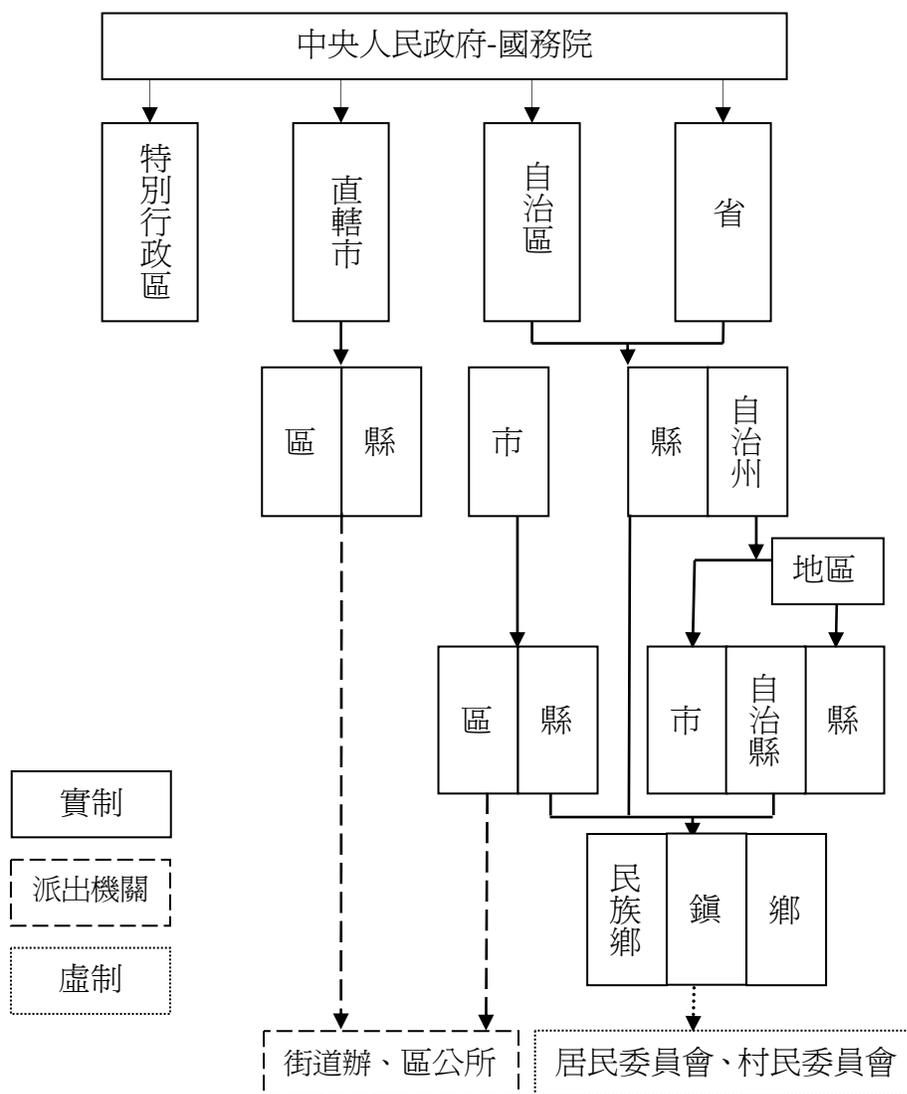
三、1955—1966年，大行政區撤銷，部分省，自治區設有自制州，地方行政層次分爲兩種：

(1) 省、自治區—自治州—縣、自治縣—鄉；(2) 省、自治區—縣、自治縣—鄉。前者在地方行政體系中不再有主導層次，爲數較少。專區與區准層次仍然存在，市轄區和不設區之市，設有街道辦准層級（爲派出之機關）。

四、1967—1978年，地區革委會成立，形成省、自治區—地區、自治州—縣、自治縣—人民公社之體制。

五、1979年以後，地區原有地位恢復，由於市管縣之體制普遍推行，地方行政層級再分爲兩種：(1) 省、自治區—自治州、地級市—縣、自治縣—鄉；(2) 無自治州、地級市這個層次，地區、區、街道辦准層次仍然存在。

圖 2：中國地方政府層級系統圖



依據中華人民共和國憲法第三十條筆者整理

一、中共地方制度的概念

中國大陸政府體制採取的是單一制，即由若干行政區域，構成單一主權國家結構的形式，全國只有一部憲法，有一個統一的最高國家機構，國家內部劃分若干行政單位，此等行政單位皆為組成單一制國家不可分的部分，在國際社會中是國際法上的主體³⁹。

³⁹劉清波，《中共憲法論》，台北市：華泰，2001，頁 170~172

中國大陸採取單一制，應與信奉馬列思想有關。因為馬克思列寧主義反對聯邦制，非但在一八七一年《「巴黎公社」經驗》(法蘭西內戰)一書中業已指出，而且一八九一年「社會民主工黨綱領草案批判」一文中，指出「無產階級只能採取單一不可分的共和國形式。列寧在國家結構問題上，認為削弱經濟聯系，在原則上反對聯邦制⁴⁰，也不主張任何「分權制」⁴¹。

至於，一個國家的「地方政府」對「中央政府」的組織之垂直關係而言。凡因一國地域的關係，中央政府有不能管理或不宜管理之事務，概由「地方政府」管理，並於憲法中予以明文規定，使中央與地方政府之職守，各有分際，而利國家事務之管理與發展者，即所謂地方自治⁴²。中共「八二憲法」上的「地方各級人民代表大會」和「地方各級人民政府」(同法第五節)即「北京」現行的地方制度。

目前北京對地方制度的劃分，在原則上全國區分為三級(八二憲法三十條)：

第一級為省、自治區、直轄市；

第二級為縣、自治縣和直轄市下的區；

第三級是鄉、民族鄉、鎮。

但有些地方分為四級，即在「縣」與「省」之間，設有「自治州」一級。在「縣」與「省」、「自治區」之間，設「市」一級。依據「八二憲法」的規定，上述行政區內，凡召開「人民代表大會」和成立「人民政府」者，皆為一級的「地方政府」。

現在中共的地方政府，即依照上列地方行政區域的劃分，設立地方各級人代會，和地方各級人民政府。目前，計有二十二省、五自治區和四直轄市(表1：中華人民共和國地方行政區域劃分)。現行制度的特點，已廢除七五和七八年憲法上的「人民公社制」與「革

⁴⁰劉同前註。

⁴¹同前註。

⁴²張明貴，《地方自治概要》，台北市，五南，2005，頁31~35。

命委員會制」(七五憲法二一條、七八憲法三四條)。地方各級人代會、地方政府的職權與組織之規定，較以往各次憲法上的規定更加詳實與嚴密。現行「八二憲法」規定省、直轄市制定地方性法規，須報全國人代會常委會備案(一〇〇條)。縣級以上罷免本級法院院長、檢察長，選出或罷免人須報上級提請該級人代會常委會批准(一〇〇條)。而地方各級政府仍須國務院統一領導，都服從國務院(一一一條二項)，仍然浮現其原有的「中央集權制」的國家形態，和「議行合一」的專政特質，是一「單一制」的國家形態。

表 1：中華人民共和國地方行政區域劃分

省	22	河北省、山西省、遼寧省、吉林省、江蘇省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山東省、河南省、湖北省、湖南省、廣東省、海南省、四川省、貴州省、雲南省、陝西省、甘肅省、青海省、黑龍江省
自治區	5	內蒙古自治區、廣西壯族自治區、西藏自治區、寧夏回族自治區、新疆維吾爾自治區
直轄市	4	北京市、天津市、上海市、重慶市
特別行政區	2	香港特別行政區、澳門特別行政區
<p>地方各級人民政府是地方各級國家權力機關的執行機關，是地方各級國家行政機關。地方各級人民政府實行省長、市長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣的人民代表大會和人民政府。</p>		

依據中華人民共和國中央人民政府網 http://www.gov.cn/gjjg/2005-08/01/content_18608.htm 整理，2011 年 12 月 20 日取用

二、中共地方制度未來之發展

資本主義的民主主義制度國家，與共產主義的社會主義制度國家，在建立憲政體制，在「理論背景」和「歷史發展」是有所不同的⁴³。就憲政地方制度下的社會體制一般而言，資本主義的民主國家的憲政目的，旨在限制政府的權力，維護人民的生活自由與權利平等，保障人類數百年來慘淡經營與耕耘的既成自由的社會制度⁴⁴。共產主義的社會主義國家的立憲宗旨，仍以政治革命先於社會革命的手段，根據馬列主義的國家法理，於掌握國家機器（政府）之後，從事徹底的社會改造與公有制的經濟建設，「最高國家權力機關」和「最高

⁴³劉清波，《中共憲法論》，台北市：華泰，2001，頁 170~172

⁴⁴ 同前註。

行政機關」與「地方各級國家權力機關」及「民族自治地方的自治機關」為達成建設「烏托邦」(Utopia)⁴⁵式理想美麗的人類社會⁴⁶。

自憲政制度發展以來，無不認為民主是憲法的內容和前提，憲法是人民對民主的確認和保障，又是民主政治制度和法律化的最基本形式，以鞏固政權。⁴⁷然而「八二憲法」的基本形式規定，是假民族主義的規定各民族一律平等並保障各少數民族的合法的權利和利益（同法四條）⁴⁸，實行依法治國建設社會主義法治國家（同法五條）⁴⁹，實行地方制度（同法三〇條）⁵⁰。但須接受「國務院」的「統一領導」全國地方各級國家行政機關的工作（同法八九條之四）⁵¹，從而構成中共「一黨專政」的中央集權政治制度。以確立特定的社會主義—社會制度、經濟結構、政治秩序。於憲法上更明定：「民有維護國家統一和全國各民族團結的義務」（同法五二條）⁵²。這一系列以法律制度化的基本形式，無不都是為達成政治的目的工具；進而增加人民義務種類，亦即把民眾置於嚴格的紀律之下，以便創造有利控制與管理之條件，使鞏固共產主義政權的穩定而不被動搖成為可能。

綜觀西方資本主義的民主主義國家，自十八世紀確立的憲政體制以來，不論是「君主立憲」、「民主共和」憲政的目的，均以在為保障民眾的平等、言論、出版、集會、結社、

⁴⁵何清，《民主的烏托邦》，香港，明報出版社，1999，頁 2~7。

⁴⁶劉清波，《中共憲法論》，台北市：華泰，2001，頁 170~172。

⁴⁷同前註。

⁴⁸第四條中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法的權利和利益，維護和發展各民族的平等、團結、互助關係。禁止對任何民族的歧視和壓迫，禁止破壞民族團結和製造民族分裂的行為。國家根據各少數民族的特點和需要，幫助各少數民族地區加速經濟和文化的發展。各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。各民族自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分。各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由，都有保持或者改革自己的風俗習慣的自由。

⁴⁹第五條中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人不得有超越憲法和法律的特權。

⁵⁰第三十條 中華人民共和國的行政區域劃分如下：(一)全國分為省、自治區、直轄市；(二)省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；(三)縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。

⁵¹第八十九條 國務院行使下列職權：(四)統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分。

⁵²第五十二條中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。

參政、居住、遷徙的自由，以及「人身自由的保障」和「接受教育和工作的權利」。其具體形式，雖然各民主國家或有不完全一致的規定，但無不以有此內容為「憲政」的精華，否則便不能夠稱謂「立憲政體（Constitutionalism）」⁵³。中共自 1949 年公佈實施具有憲法性法律以來⁵⁴，既不容政黨的平等共存；亦不許組織新政治社團，直到「八二憲法」上更缺乏有效監督違憲的審查機制，而地方各級「人民代表大會」立法權微薄，且重大決策定必須報請上級批准，在社會上則運用「八個民主黨派」⁵⁵作假像的民主活動，美其名「政黨合作」；為控制地方基層創立的「村民委員會」和城市的「居民委員會」等公安性的「群眾性組織」以確保基層地方政權的穩定。

自 1989 年天安門「六四事件」之後，社會青年與高校大專學生的自由化運動，面臨「極權統治」派遣戰車鎮壓；只准全國各地所有夫妻只生一個孩子的人口政策；運用基層群眾，塑造教條化的社會生活；對外開放，經濟改革以來，人民的生活雖有提升，但「官官相護」的政府體制；以及不受社會監督而構成的「利益集團」和腐敗的「貪污制度」等；畢竟仍然出自「堅持馬列主義、毛思想」的框框中解放出來。馬克思謂：「法律是為統治階級服務的工具」。論者遂有謂：「五四憲法」是中共運用法律工具，壓制播遷台灣的國民黨的成果；「七五憲法」是毛澤東運用法律工具，制裁「國家主席」劉少奇的結果；「七八憲法」是華

⁵³美國國務院國際資訊局出版物，〈民主簡介〉，網址：

<http://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/DemocracyBrief/democracy-in-brief.pdf>，2011 年 12 月 20 日取用。

⁵⁴ 1949 年 9 月「中國人民政治協商會議共同綱領」、1954 年 9 月「中華人民共和國憲法」、1970 年 9 月「中華人民共和國憲法」修改草案、1975 年 1 月「中華人民共和國憲法」、1978 年 3 月「中華人民共和國憲法」、1982 年 12 月「中華人民共和國憲法」、1988 年 4 月「中華人民共和國憲法」修正、1993 年 3 月「中華人民共和國憲法」修正、1999 年 3 月「中華人民共和國憲法」修正、2004 年 3 月「中華人民共和國憲法」修正。

⁵⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的政黨制度》白皮書，二〇〇七年十一月，中國多黨合作制度中包括中國共產黨和八個民主黨派。八個民主黨派是「中國國民黨革命委員會」、「中國民主同盟」、「中國民主建國會」、「中國民主促進會」、「中國農工民主黨」、「中國致公黨」、「九三學社」、「臺灣民主自治同盟」。

園鋒運用法律工具，制裁「四人幫」的結果；「八二憲法」是鄧小平運用法律工具，改造社會主義社會建設的新成就。「法律工具論」的觀點，不無道理⁵⁶。

總而言之，社會主義法律工具論的憲政制度，乃是在少數精英操縱之下，緊要的把握憲政制度設計的壟斷權，規劃憲政制度。而與資本主義民主國家社會屢經實驗，送次改革，富有生命的憲政體制，不為少數人所壟斷者，大有天淵之別。但馬氏學說之理念，是人生活，有所改革，貢獻良多，則不可抹滅。

總之，中國大陸的地方制度，經近數十年的「經革」和「對外開放」的結果，形成農村都市的兩極化，城市高度的發展，使農村陷入破產的狀態。「經利益集團」和「外國資本」聯合，對中下層人民進行控制，而不再考慮中產階級的利益。近兩年又添了下層工人與地下經濟的泛濫，大量農民湧入城市，成為動亂來源，政府已無力量實踐自己的法律⁵⁷。

原服務於湖北監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平，經濟學碩士，從事鄉鎮工作 17 年。2000 年 3 月上書國務院領導人，現在農民真苦，農村真窮，農業真危險，他說：「農民不論種不種田都必須繳納人頭費、宅基費、自留地費，喪失勞動力的 80 歲的老爺爺老奶奶和剛剛出生的嬰兒也一視同仁交幾百元錢的人頭負擔。由於種田虧本，田無人種，負擔只有往人頭上加，有的村的人頭負擔高過 500 多元/人。……1995 年，約有 85% 的村有積累，現在有 85% 的村有虧空，平均每村虧空不少於 40 萬元。90% 的村有負債，平均負債 60 萬元以上，月利率 20%。1995 年約有 70% 的鄉鎮財政有積累，現在 90% 的鄉鎮財政有赤字，平均赤字不少於 400 萬元，平均負債不少於 800 萬元，月利率高達 15%。村級負債每年增加 1015 萬元，鄉級負債每年增加 150 萬元左右。農民負擔一年比一年重，村級集體虧空一年比一年

⁵⁶ 維基百科，自由的百科全書，〈法律形式主義〉，網址：
<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%B3%95%E5%BE%8B%E5%BD%A2%E5%BC%8F%E4%B8%BB%E4%B9%89>，
2011 年 12 月 20 日取用

⁵⁷ 何連清，〈社會結構演變總分析〉，湖南省：書屋雜誌，三月號，2000 年，
<http://www.gongfa.com/zhongguoshehuihq1.htm>，2011 年 12 月 20 日取用。

多，鄉鎮財政赤字一年比一年大。我們棋盤鄉不搞任何建設只交上面的稅費，發幹部的工資，支付債款利息，收支兩品，鄉村每年淨虧 1000 萬元。這樣下去基層組織和政府怎麼運轉？」⁵⁸中國大陸現有三萬八千二百九十個鄉鎮⁵⁹。農民頻頻舉家出走，田園荒廢，形成「氓流」。而有權階級淫侈貪潰。政亂於上，民困於下，一朝勢去，不可想像。老子云：「民之饑，以其上食稅之多，是以饑。民之難治，以其上有為，是以難治。人之輕死，以其求生之厚，是以輕死。」那時，國家、法制、官僚，安能不隨之而蕩然？⁶⁰

第三節、村民自治法律之保障

國家的政治制度是由一組建制與一群人員，相互配合制訂一套規則，組成政府，其任務係為社會做「權威性價值分配」，政府的建制體系是依據法律設置，其人員的權責也依法賦予與限定⁶¹。而國家由人民、土地、主權和政府所組成，地方制度是一個具有地域性的政治組織體，因此，國家的統治組織體，授予地方一定之事權與權力，因而有了國家事務與地方事務存在，至於事權與權力應由法律規定。而與村民自治有關之法源可由憲法、法律、地方自治法規等觀之。

一、憲法

憲法乃效力最高之規範，有關團體、政治制度、人民權利義務等所做之基本決定，是一切法律之法源，自治團體之組織與職權為憲法所明定⁶²。我國憲法第十一章地方制度及增

⁵⁸李昌平，〈一個鄉黨委書記的心裏話—給朱總理的信〉，<http://news.sohu.com/74/27/subject204702774.shtml>，2011年12月20日取用。

⁵⁹2003年民政事業發展統計報告，<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009381.shtml>，2011年12月20日取用。

⁶⁰劉清波，《中共憲法論》，台北市：華泰，2001，頁155~172

⁶¹呂亞力，《政治學》，台北，三民書局，1999，頁174~176。

⁶²吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局，1999年，頁39。

修條文第九條授權立法院制訂地方制度法，詳細規定地方自治權、自組法人團體、自治事項以及人民之權利義務，地方自治制度是憲法保障。村組法是被規範在中共憲法第五節地方各級人民代表會和地方各級人民政府第一一一條，依該憲法規定而制訂村組法，村自治因憲法規定農村按居民居住地區設立村民委員會是基層群眾之組織。經研究中共憲法對村自治之制度、自治權、自治事項及公民權等規定是不明確。

中共憲法僅規定村自治的執行機關，村委會是基層群眾性自治組織，未明確規定村自治制度之定位，在村民委員會之自治組織前加了「群眾性」，將自治性質限定為「人」的自治，卻忽略了「自治」制度之性質。

自治權是自治制度之核心價值，是自治制度的前提，是展現村自治與國家之權力關係，更應在憲法中展現出，很可惜中共憲法卻無法著墨，僅著重於村的內部關係，強調村的對內治理。而地方自治體對政府間之權限無明確規定，因此，村自治即無自治可言，自治權之來源即無法依靠，自然就無從對內進行依法治理。中共憲法僅規定了村委會之職務，第一一一條規定「村委會設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會，辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，並且向人民政府反映群眾的意見、要求和提出建議。」致於村民或村有哪些權利卻隻字未提，其用意無法理解。權力之分配應於憲法中明確規定，然而憲法通過的是形式上村有自治權，實際上憲法立法者卻迴避了。

中共憲法對村自治的規定是含混不清，立法者在推行民主政治和維持政府權威之間的兩難，很難從理論上去解釋為何憲法規定村自治是不清楚。例如村自治的性質、村自治制度法律地位、村自治選舉的定位、自治事項之範圍等都是不清楚，總之，國家事務與地方事務應如何劃分各國政治制度不同，但仍應由國家之根本大法「憲法」去明確之規範。

二、法律

人類行為之抽象及一般性規範為法律國家立法機關依法定程序致成條文，並經國家元首公布施行者為之法律⁶³。「村組法」是法律之位階，所謂法律，是指國家制訂法律，分授地方自治機關自治事項之權力。一般而言，自治機關都由國家所建置，因此地方自治機關事權意由國家授與，但國家授予地方自治機關權限，通常都出於法律，是以地方政府的各種權力都由各種法律條文加以規定⁶⁴。通常法律之制訂應明確地方自治機關法的位階、組織、自治事項、選舉、監督與救濟等事項，以符合法律制定完整事項之功能。村民自治相關之最重要法律，也是唯一法律就是「村組法」，該法自 1987 年制定「村組法（試行）」，經過多次修訂到 2010 年修訂「村組法」，法條內容計 41 條，顯然無法涵蓋複雜且豐富的村民自治體系。

「村組法」雖經過多次修訂，仍不足適應當今以改革開放多年的多元社會環境，如備受海內外媒體關注的廣東陸豐烏坎村事件⁶⁵，彰顯了「村組法」法律內容不足應付當今多元社會環境。一般而言，「村組法」立法內容應有立法目的、適用範圍、村委會組織之設立與權限、村民之權利與義務關係、村委會與其他機關之關係、爭端之解決等事項。由於法律規定不足又不明確，導致秩序混亂，無法落實村民應有權利與義務。

現有與村民自治有關之法律條文並不多，如 1950 年制訂「新解放區農業稅暫行條例」現已廢止，但與農村治理有關之法規顯然較多，如 1982 年制訂「水土保持工作條例」、2002

⁶³吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局，1999 年，頁 40。

⁶⁴薄慶玖，《地方政府與自治》，臺北縣：國立空中大學，1997 年，頁 136-149。

⁶⁵2011 年歲末廣東陸豐烏坎村，村民認為自己的土地被非法徵用發起聲勢浩大的正當性抗爭農民自治運動。村民經多次集體上訪無果，趕走村裡的黨領導及村幹部，並自組「村民臨時代表理事會」和「婦女代表聯合會」管理村裡事務。中共中紀委委員、廣東省委副書記朱明國，按省委指示，緊急以「談判」方式暫緩衝突，阻止事態擴大，初步答應烏坎臨時理事會提出的三項要求：一、交還薛錦波遺體；二、要求安排五家國際著名傳媒機構代表，親驗薛錦波遺體；三、承認臨時理事會村代表的合法地位。事後於 2012 年 3 月 5 日在海內外媒體關注辦了一次村委會選舉。

年制訂「中華人民共和國農村土地承包法」⁶⁶。致於將村民自治建立相之法律體系如村民自治法、村委會組織法、村委會選舉法等，以及與村民自治有關也是爭議最多的土地管理之法律，期待中共執政者有一個健全完整的村民自治法律體系。

三、地方自治法規

自治規章係指自治團體所定具有抽象及一般拘束力之規章，自治團體最主要者為各級統治組織，但不限於地方自治團體上包括具有公法人地位之專業自治團體，如我國農田水利會，地方自治團體發布規章之權利，源自憲法之中央與地方權限畫分⁶⁷。然而依據中共「規章制定程序」規章之名稱為規定、辦法不得稱為條例⁶⁸。與村民自治有關之自治規章並不多，主要有村委會選舉辦法、村民會議、村務公開、村民自治章程和村規民約等。

中共在改革開放轉型期，如國完全依靠中央訂定法律來規範社會秩序是無法解決問題，而村民自治規章代表或滿足了特定地區、人民的法律需求，有其合理的價值和生活空間。在農村較為保守封閉社會中，國家法律之執行往往是有限的；反而村民自治之規章較為有效，民眾只知道不殺人、不放火、不偷、不搶其他事情似乎與法律沒有太大關聯，對國家法律瞭解較少，卻對習慣、自治規章做到了家喻戶曉、老幼皆知，因此村民自治章程在村民自治的階段是相當重要的。例如中國第一個村委會是廣西壯族自治區宜州市的合寨村，村民自訂的村規民約⁶⁹，即發揮村民守法很大之功能。

⁶⁶ 黃輝，《中國村自治法制度、實踐與理念》，北京，法律出版社，頁 321~325。

⁶⁷ 吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局，1999 年，頁 48。

⁶⁸ 中國法制出版社，《憲法、行政法》，北京：中國法制出版社，2008 年，頁 240。

⁶⁹ 合寨村村規民約的主要內容為：

1. 必須提高思想覺悟，認真體會安定團結的重要意義。
2. 嚴禁賭博，不准在私宅、村里開設賭場，違者罰款 10 元。
3. 為了保苗奪豐收，嚴禁放豬，違者罰款 5 角，並給予賠償損失處理。
4. 維持正常的娛樂活動，不准在村內、村附近對唱野山歌，違者罰款每人 10 元。
5. 不准在路邊、田邊、井邊挖鴨蟲，受損失的罰工修補。

四、命令

命令為行政機關行使公權力單方面訂定，具有抽象及一般性拘束力之規範，由於國家職能日益增加，因制訂法律之程序繁雜，法律數量恒有不足，行政機關未處理行政事務，而發布之各種命令不計其數，命令遂成為法律之外最重要法源⁷⁰。與村民自治有關之法規除憲法、法律、地方自治法規等尚有命令。一般而言，在中央集權制國家，對於地方自治的授權多採用概括的一次授予方式，即中央對地方政府以法律授予概括籠統的權力。因中央集權制國家，對地方的監督非常嚴密，未經中央或上級政府的核准或命令，地方政府是不得擅自作為。換言之，在中央集權制國家，地方政府之權利是法律與命令授予，實際上地方政府僅能依據上級政府法規命令才能執行公共事務⁷¹。中共是中央集權之國家，村民自治依據之法律僅有「村組法」一部法律，內容規定不是很周全，因此中央和上級政府之命令是常有之事。

由於中共有甚多之村，每個村都是一個小型社會，各地方政府根據各地情況，解決村民自治中敏感問題。在村民自治中有關村內部的村法，應由村自行立法，不應有村自行立法以外之法律規章，也就是說上級政府不能制訂影響村自治的法律規章或其他規範文件，不能在法律以外增加村的義務，影響村民自治，上級政府僅能在憲法、法律的授權下發布法規命令，以補充憲法、法律規定不足部分，使村民自治工作更落實。但實務上各地方政府都有發布村務之命令，例如村委會選舉、村委會組、村務、財務問題，自行發布、解釋。

6.不准盜竊，違者按件加倍賠償並罰款 5 元，情節嚴重者，呈報上級處理。

7.檢拾東西，拿回交給村委，歸還原主。

8.不准在泉邊、河邊大便，不准在上游洗衣、洗頭梳發，晾曬蚊帳、床單等污染東西。

9.講衛生光榮，不講衛生可耻，自覺做到碼頭經常沖洗，保護清潔。

⁷⁰吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局，1999 年，頁 43。

⁷¹薄慶玖，《地方政府與自治》，臺北縣：國立空中大學，1997 年，頁 141~142。

如廣東省人大常委會審議通過的「廣東省村務公開辦法」、廣東省人民政府發布「廣東省農村集體財務公開制度」等⁷²。

⁷²黃輝，《中國村自治法制度、實踐與理念》，北京，法律出版社，頁 328~329。

第三章、村民自治制度建設與運作

中共自改革開放至今，儘管憲法經過 1982、1988、1993、1999、2004 年的修正⁷³，其他相關法律、法規、命令的制定、修正、廢止亦不勝舉，但行政、立法、司法三權分立制衡的鼎足之勢，至今仍無法施行。共產黨一黨專政的事實是不變的，然而紅頭文件仍具有權威性法律、高於法律的功能，讓習慣於法治文明的先進國家嘖嘖稱奇。⁷⁴村民自治組織法已於 1998 年正式公佈之日起施行，仍然無法跳脫以黨領導的現實環境下，對於保障農村村民實行自治，村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，雖然部份村自治表現出自治與民主的跡象，但多數村民委員會仍不過是鄉鎮政府的派出機關，而農村基層體制的變革也不利於村自治的實施，因此村自治仍然為黨控制基層群眾之機器。

第一節、中國共產黨對基層組織和基層政權建設之政策：

中國共產黨對基層組織堅持以黨管農村基層組織和基層政權建設：

2008 年 10 月中國共產黨第十七屆中央委員會第三次全體會議，關於農村改革發展問題的決定⁷⁵，提出的實現全面建設小康社會奮鬥目標的新要求和建設生產發展、生活寬裕、鄉風文明、村容整潔、管理民主的社會主義新農村要求，到 2020 年，完成農村改革。

⁷³中華人民共和國憲法(1982 年 12 月 4 日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過 1982 年 12 月 4 日全國人民代表大會公告公佈施行根據 1988 年 4 月 12 日第七屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》、1993 年 3 月 29 日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》、1999 年 3 月 15 日第九屆全國人民代表大會第二次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》和 2004 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》修正) http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=82529&page=4，2011 年 12 月 20 日取用。

⁷⁴陳長文、謝英士，〈法治是中國大陸的新希望〉，展望與探索，第 6 卷、第 7 期，民國 97 年 7 月，頁 91-96。

⁷⁵ 2008 年 10 月 20 日 人民網-〈人民日報〉 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>，2011 年 12 月 20 日取用。

一、發展基本目標任務：

- 1.農村經濟體制更加健全，城鄉經濟社會發展一體化體制機制基本建立。
- 2.現代農業建設取得顯著進展，農業綜合生產能力明顯提高，國家糧食安全和主要農產品供給得到有效保障。
- 3.農民人均純收入比 2008 年翻一番，消費水平大幅提升，絕對貧困現象基本消除。
- 4.農村基層組織建設進一步加強，村民自治制度更加完善，農民民主權利得到切實保障；城鄉基本公共服務均等化明顯推進，農村文化進一步繁榮，農民基本文化權益得到更好落實，農村人人享有接受良好教育的機會，農村基本生活保障、基本醫療衛生制度更加健全，農村社會管理體系進一步完善。
- 5.資源節約型、環境友好型農業生產體系基本形成，農村人居和生態環境明顯改善，可持續發展能力不斷增強。

二、為實現農村改革發展基本目標，堅持黨管農村工作之重大原則：

堅持黨管農村工作，始終把加強和改善黨對農村工作的領導作為推進農村改革發展的政治保證。堅持一切從實際出發，堅持黨在農村的基本政策，加強農村基層組織和基層政權建設，完善黨管農村工作體制機制和方式方法，保持黨同農民群眾的血肉聯繫，鞏固黨在農村的執政基礎，形成推進農村改革發展強大合力。

三、改革創新，加強農村制度建設，堅持黨的領導：

健全農村民主管理制度。堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一，發展農村基層民主，以擴大有序參與、推進信息公開、健全議事協商、強化權力監督為重點，加強基層政權建設，擴大村民自治範圍，保障農民享有更多更切實的民主權利。

逐步實行城鄉按相同人口比例選舉人大代表，擴大農民在縣鄉人大代表中的比例，密切人大代表同農民的聯繫。繼續推進農村綜合改革，2012年基本完成鄉鎮機構改革任務，著力增強鄉鎮政府社會管理和公共服務職能。完善與農民政治參與積極性不斷提高相適應的鄉鎮治理機制，實行政務公開，依法保障農民知情權、參與權、表達權、監督權。

健全村黨組織領導的充滿活力的村民自治機制，深入開展以直接選舉、公正有序為基本要求的民主選舉實踐，以村民會議、村民代表會議、村民議事為主要形式的民主決策實踐，以自我教育、自我管理、自我服務為主要目的的民主管理實踐，以村務公開、財務監督、群眾評議為主要內容的民主監督實踐，推進村民自治制度化、規範化、程序化。

加強農村法制建設，完善涉農法律法規，增強依法行政能力，強化涉農執法監督和司法保護。加強農村法制宣傳教育，搞好法律服務，提高農民法律意識，推進農村依法治理。培育農村服務性、公益性、互助性社會組織，完善社會自治功能。採取多種措施增強基層財力，逐步解決一些行政村運轉困難問題，積極穩妥化解鄉村債務。繼續做好農民負擔監督管理工作，完善村民一事一議籌資籌勞辦法，健全農村公益事業建設機制。

第二節、村民自治之運作

一、村民自治的制度演變

20 世紀末期，中國民主政治的探索基本上是在兩個不同的層面上進行的。一個層面是以恢復和健全各級人民代表大會制度為核心的「上層」民主建設；另一個層面是 20 世紀 80 年代發軔 90 年代勃興的以村民自治為代表的基層民主實踐。它們分別反映了中國人民行使當家作主權利的兩個基本方面，一如彭真所說，一方面「十億人民通過他們選出的代表組成全國人大和地方各級人大，行使管理國家的權力」，另一方面「在基層實行群眾自治，群眾的事情由群眾自己依法去辦，由群眾自己直接行使民主權利」⁷⁶。

從政治體制的改革程度來看，第一個層面在制度上雖然有所突破（例如縣鄉兩級人民代表的直選，縣以上地方人大設立常委會，授予省及較大市人大以地方立法權等），但基本上仍屬於「恢復」性質。從其發揮的四項基本功能（立法、監督、代表和合法）他來看，其政治作用主要是「包容」，亦即在堅持中國共產黨的領導下，利用人大制度來吸納不同社會階層，整合政治和經濟利益，以維護政體的合法性，保持政治秩序的穩定，鞏固共產黨的領導。

第二個層面是為了解決人民公社解體後，中國農村普遍出現的治理危機而採取的應急措施，然而在實踐的過程中卻收到了意想不到的政治效果。在中央政府有關部門的推動下，基層官員的配合和廣大農民的積極參與下，在中國廣闊的農村發生了一場靜悄悄的革命；村莊的領導人由上級選定轉變為由村民自由選舉產生。由此，村莊權威的基礎程度不同地從「自上而下」轉變為「自下而上」。在這一過程中，一種新型的政治遊戲規則已經被初步地發展了出來，它的運作所體現的邏輯已經與傳統政治不完全相同。

⁷⁶ 彭真，〈論新中國的政法工作〉，頁 427~428，北京，中央文獻出版社，1992。

中國大陸實施村民自治以來，農民權利和利益遭受侵犯時有所聞，然而村民自治是否地方制度的自治團體或者仍然停留在紙面上。

從法律上看，村民自治有其名無其實。1998年11月正式頒布的「村組法」第四條規定：「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用，領導和支持村民委員會行使職權；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利」。雖然該法採用了「自治」一詞，但同時也把對村民事務的干預村委會地位加以合法化。⁷⁷

從權力關係觀察，村委會本應屬於村民自我管理、自我教育、自我服務的自治組織，由村民會議授權，紙對村民會議負責。但是「村組法」以及各省的相關法律都規定，鄉、鎮政府有權指導村委會工作。在實際生活中，鄉鎮政府和村委會完全是領導與被領導關係。鄉鎮長與村長、村委會主任從來就是上下級關係。當鄉、鎮政府指導工作的內容與村民利益發生衝突時，村委會無力因其自治性而抗拒這樣的干預作為黨支部的領導對象，作為鄉鎮一級黨委和政府的下屬機關，村委會並非西方民主國家的地方。通過行政系統，鄉鎮一級可以對村務在「指導」的名義下通過下達各項任務和指標，任意進行干預。

從橫向的權力關係觀察，村黨支部是村級組織的中心。中共《村組法》第三條「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利」。明確把村委會置於村黨支部的領導之下。村黨支部是政治上的和法定的權力中心。在村一級機構中，就算村委會是自治的，村黨支部卻顯然不是自治的。作為黨支部的領導對象，作為鄉鎮一級黨委和政府的下屬機關，村委會並非西方民主國家的地方自治。

⁷⁷ 劉軍寧，〈什麼妨礙村民自治〉，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/31/n94061.htm>，2001年5月31日

事實上，村內事務的大政方針由黨支部決定，村委會只是執行村支部的決定。就算選舉是真實的，選舉產生的也不過是村黨支部的一個下屬機構和鄉鎮一級的下級機關。如果一個地方的領導人是上一級任命產生的，其下屬是選舉產生的，那麼下屬能獨立於上級而自治嗎？

在目前的中央集權體制下，村民委員會在實際上扮演著既辦理政府事務又辦理村民事務的雙重角色，承擔著延伸國家行政權力和行使村民自治權力的雙重功能，更多是充當替中央收錢收糧的經紀人和實行政治控制的單位。其結果是村委會變成村黨支部和鄉鎮一級政府的附屬單位與延伸單位。在人們的觀念中，村級組織就是作為鄉鎮政府的下級而獲得其合法性存在的。從此制度可看出，人民公社時確立的行政化管理模式仍然在中國的鄉村占據主導地位。

目前，中國的村民自治所表現出來的局限性，是村民還沒有實現自治，是自治的缺位所造成的。目前的村民自治形式還沒有與更深層、更徹底的政治秩序重建建立起互動關係，已成為一股強大的，自下而上地重塑整個政治秩序的推動力量。

前瞻性地看，真正的村民自治的確代表了一種不同於傳統的、由下至上構建政治秩序的方向，並有可能突破數千年以來由上至下的、由官僚統治百姓的政治秩序格局。關鍵問題是如何把這一方向變成現實。

二、村民自治制度的產生

中國共產黨的十一屆三中全會以後，進入了改革開放的新時期。改革率先從農村突破，在全國範圍內普遍實行了以“大包乾”為主要形式的家庭聯產承包責任制。這一制度的推行，逐步理順了農村最基本的生產關係，使農民獲得了生產經營自主權，也使農村的生產方式和分配方式發生了根本性的變化，使原來負責組織農民統一生產、統一分配的生產大

隊、生產隊兩級組織失去了依託逐漸癱瘓，由此導致了基層管理的某些職能無人負責，村莊裏出現了一定程度的無序和混亂狀態。改革人民公社體制，建立起與農村經濟體制相適應的新型社會管理體制，已成為經濟改革的內在要求和億萬農民群眾的共同心聲。在這種情況下，一些地方的農民自發創設了村民委員會這一新的組織形式。

1980年2月，全國出現了第一個由農民選舉產生的村民委員會——廣西宜州市屏南鄉果作村民委員會。村民委員會成立後，與村民一起訂立村規民約，實行村務民主管理，取得了很好的效果。同時，廣西羅城、宜山縣（現在的宜州市）其他一些村莊的農民也自發選舉產生了村民委員會，實行自我管理，使農村出現的一些問題，如偷盜、亂占耕地、打架鬥毆、水利失修、亂砍濫伐等迅速得到了解決。這一新生事物的出現，得到了黨中央的高度重視和充分肯定。1981年下半年，中央派出調查組，經過深入調查研究後對這一做法予以肯定。1982年修改憲法時，總結各地經驗，把“村民委員會”這一組織形式寫進了憲法條文，明確規定了村民委員會的性質和任務，確立了村民委員會是群眾性自治組織的法律地位。之後，全國農村逐步建立了鄉鎮政府和村民委員會。

三 村民自治的出現

中共從「農業生產合作社」到「人民公社」轉變「農業生產責任制」到「包產到戶」以後，中共為何會選擇村民自治作為國家對農村社會組織、結構的制度性安排，即中共改革總體思路因鄉村基層政治組織的逐漸衰敗、幹群關係的日益緊張與國家在地區統治能力與合法性完危機的加重等因素推出村民自治。⁷⁸學者則認為基層民主的產生是因共產黨為了應對由經濟改革而導致的統治能力和合法性雙重危機。基層政治組織的衰敗、地方官員的

⁷⁸陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，台北，月旦，1998，頁 289~304。

腐敗、中央對地方幹部官員的失控以及各種傳統權威形式的再度崛起，已對國家統治農村地區的合法性有所動搖，爲了重振基層政治和組織、保持農村的政治穩定，並遏阻國家的地方代理者的專斷權力，國家必須恢復在農村地區的統治能力和合法性時，唯一可供選擇的政治機制。⁷⁹

中央政府爲因應農村生產關係及經濟體制變革後情勢的發展，而這種新的情勢直接表現在社會結構的分化、農民地位提高、幹部權力弱化以及新興勢力的崛起，使得既有的管理體制和方式，已無法適應新形勢的變化局面，因而必須產生新的管理機制、組織以應付新的情勢發展。農村社會和國家權力結構之間的關係，可以說與農村社會、經濟結構有著密不可分的關連。農村經濟體制的改革，使得農村生產關係和產業結構產生極大的變化，而其衝擊面最直接的影響就是農民和國家的關係重新界定。農民在村落的角色，由過去農村剩餘的分配者、被榨取者，轉換成資源供給者的角色，這種轉變使得國家幹部的管理方式，已不能再用過去強制性的手段去控制人民，否則所遇到的阻礙，將會比以前更爲增強。在新的生產關係下的農村社會，國家已由以往資源的絕對控制者，轉換成資源相對控制者，這使得原有的政社合一的集體化管理制度，已失去其存在的基礎和環境，同時幹部以往靠行政命令式的管理方式，在新的環境下也逐漸無法適應，這些變化在農村中形成管理組織的空隙，因而不得不將政治制度朝民主管理的方式重新調整，以便強化村級管理組織、穩定農業社會發展經濟。總之，透過民主制度的推動，讓村民自治成爲代表國家權力對農村組織和村落權力的一種制度性安排和規範化的建構，反而可以達到國家政策在農村中更容易被接受，並重新讓國家控制農村社會。

⁷⁹陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，台北，月旦，1998，頁 393~417。

中國的歷史上，政治是治國之道，僅發生於高城王宮之事，而小小村莊是無所謂政治，當然不會被學者專家重視，但是國家大事都要延伸至每一個小村里，任何經國大事都要延伸於每個村里。中國在 20 世紀是一個大革命的世紀，由傳統農業社會向現代工業社會的轉變，其中影響最大者莫過於農村的變革，由上而下的政治體制轉向由下而上的村民自治。中國歷史證明了一個事實“誰抓住了農民，誰就抓住了中國；誰丟掉了農民，誰就會丟掉了中國”。⁸⁰要抓住農民，就要了解農民的生存生活的農村，進入中國大陸的改革的背景下，「農民」和「農村」及相互呼應的「農業」第一次成爲問題，即所謂“三農問題”。農民和農村也成爲學者專家關注和研究的焦點。

（一）、從「農業生產合作社」到「包產到戶」

中華人民共和國成立後，推行「土地改革運動」（簡稱「土改」），採取強制手段，將土地、富農的土地強制分配給佃農或貧雇農，土地改革於 1952 年完成，但對中共來說土地改革僅是一種手段或策略，目的在爲農業的社會主義改造鋪路。農業社會主義改造就是把個體所有、個體經營的農業改造成集體所有集體經營的農業，也就是農業集體化，稱爲「農業生產合作社」，也稱爲「農業合作社」。到了 1956 年底宣稱農業社會主義改造之工作已完成，有一億一千萬農民納入 76 萬 4 千個合作社。「農業合作社」是農業社會主義的改造組織型態應以完成一個階段性使命，但是於 1958 年又進一步成立所謂「人民公社」。⁸¹

農業社會主義的改造迅速完成，是一個矛盾，從社會主義的改造觀點來看，似乎是中共取得了一項重大勝利，但從農業經濟的觀點來看，是一項重大失敗。農業集體化嚴重傷害了農民的生產誘因，造成農業生產困難。如果中共願意承認這種失敗的事實，就得放棄其勝利的成果；如果中共要維護其勝利的成果，就不能承認失敗。毛澤東當然不願意承認

⁸⁰于建嶸，《岳村政治：轉型期中國鄉村政治結構的變遷》，北京，商務印書館，2001 年，徐勇，序言。

⁸¹朱新民，《中國大陸研究》，台北縣，五南圖書出版公司，1988 年，頁 369-380。

失敗，但失敗是事實，問題仍待解決。毛澤東解決方法是更進一步的集體化，以群眾運動的方式來動員農民。1957年中共八屆三中全會起，決定展開群眾運動。1958年提出「農業生產大躍進」，發動「併大社」運動，把小型農業生產合作社合併為大型的合作社，同年四月，在河南信陽專區遂平縣建立了第一個「人民公社」。同年八月，中共中央政治局北戴河會議，一方面決議在農村建立「人民公社」，一方面強調把領導重心轉移到工業，原來的農業生產大躍進轉變成「工農業生產大要躍進」，以「總路線、大躍進、人民公社」為內容的「三紅旗運動全面展開」。北戴河會議後，人民公社化運動瘋狂進行，同年十月，中共便宣布「全國農村基本實現公社化」發展迅速，同年年底，原有之農業生產合作社已全部歸併轉化為二萬六千個人民公社，入社農戶一億二千三百戶，平均每社擁有四千六百戶。

由於人民公社化運動缺乏整體規劃又匆忙進行，導致人民公社問題層出不窮，農公社成了「大生產、大呼隆、大鍋飯、大概工、大家窮」的爛攤子。進入1959、1960、1961年連續三年大飢荒，人民公社之體制顯然無法解決農民問題，迫使中共從1961年起實施「經濟調整」。1978年中國共產黨第十一屆三中全會（12月18日至12月22日），原則通過「關於加快農業發展若干問題的決定」，內容認為「1978年全國平均每人佔有糧食略少於1957年，農村還有一億幾千萬人口糧不足，1977年全國農業人口平均每人每年只有60元，有近四分之一的生產隊，社員收入在40元以下，平均每個生產大隊的集體累積不到一萬元，有些地方甚至不易維持簡單在生產。農業發展速度不加快，工業和其他各項建設就上不去。」農業長期停滯與危機迫使中共不得不謀改政策，為解決廣大的基層農民問題，於是對體制問題，做了「為了保證解決人民的問題，必須加強社會主義法制，使問題制度化、法制化，

使這種制度和法律具有穩定、連續性和極大權威」⁸²。因此在第十一屆三中全會以後，中共對人民公社進行了重大的改革，推行了所謂「農業生產責任制」。

所謂「農業生產責任制」，依中共的解釋是「社會主義的農業企業中明確規定生產單位和生產者個人在生產過程中責任與權利的一種管理制度」。事實上，農業生產責任制的名稱非常複雜，同一責任制有被賦予不同名稱，不同責任制也有的被賦予相同名稱。有的地區以某種責任制為主，有的生產隊內部同時實行多種形式的責任制。1980年九月中共中央頒發「75號文件-關於近一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」，才正式允許「包產到戶」。「包產到戶」推行後又演變成「包乾到戶」，「包產到戶」與「包乾到戶」又稱為「雙包」，1981年時仍以「包產到戶」為主，到了1982年以後以「包乾到戶」為主，因此，所謂「農業生產責任制」的演變過程就是「從包工-包產-包乾」的過程。

從「包產到戶」到「包乾到戶」的發展，原有的人民公社體制已經越來越不具備存在之意義，在1981年間，河南信陽地區地委書記劉玉齋便已公然主張廢除人民公社，河南信陽地區是1958年全國第一個成立人民公社的地方，成為第一個主張廢除人民公社的地方。1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過修正「中華人民共和國憲法」，以鄉、民族鄉、鎮的政權形式取代了以「黨政不分」和「政社合一」為主要特徵的「人民公社」管理體制，並規定城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會和村民委員會是基層群眾性自治組織，居民委員會、村民委員會的主任、副主任和委員由居民選舉。恢復「鄉人民政府」的建制，使「人民公社」改組成為農村單存經濟組織。⁸³

1983年10月12日中共中央、國務院發出「實行社政分開建立鄉政府的通知」，要求在1984年底以前完成政社分開、建立鄉政府的工作，並明確說明村民委員會是基層群眾性組

⁸² 中國共產黨第十一屆中央委員會第三次會議公報，

⁸³ 全國人大常委會辦公廳編，《中華人民共和國人民代表會文獻資料匯編（1949-1990）》，中國民主法制出版社，1991，第103-113頁。

織，應按村民居住狀況設立⁸⁴。迄 1985 年六月已全部完成，「人民公社」的招牌已逐步消失殆盡。

(二)、村民委員會之誕生

中國大陸因人民公社體制之限制而影響農業的生產，長期歷史延續下來的貧困無法獲得體制性的改變，飽嚙飢餓之苦的農民迫切需要改變現狀。因此，一般民眾對於村民自治的意義尚無認知，正式文獻中有關村委會發源地的記載很少，一般只是提到在廣西宜山（現宜州市）、羅城一帶。最早產生的村委會不是只有一個或數個，而是有多個分布在這一帶。但有比較完整的歷史記錄的中國第一個村委會是廣西壯族自治區宜州市的合寨村。

宜州市位於廣西西部山區，自然條件惡劣。農業生產受人民公社體制的限制，貧困面貌無法得到改善。1979 年農民人均收入僅 63 元。位於宜州市偏遠地區的合寨村的生產更為落後。飽嚙飢餓之苦的農民迫切需要改變現狀。1979 年，當風聞外地興起「分田到戶」時，合寨村的農民自發地將田分到農戶，生產的積極性迅速高漲。

然而，獲得了自由的農民很快又面臨著新的問題。最為突出的是社會治安惡化，社會矛盾增多。合寨村有全村有 12 個自然村，1050 戶，人口 4298 人，規模較大，管理不易，特別是位於三縣交界之處，歷史上社會治安狀況就不好⁸⁵。在人民公社時期，社會秩序較為穩定，但由於貧困，竊賊猖狂現象從未間段。特別是在 1970 年代後期，人民公社體制的約束力越來越弱，偷盜現象越嚴重。而隨著分田到戶的興起，人民公社組織的凝聚力迅速弱化，原有的社會秩序受到強烈挑戰。由於缺乏有效的組織和管理，社會治安惡化。處於三不管地帶的合寨村深受其害。特別是耕牛大量被盜，嚴重影響著正常的農業生產。為了防

⁸⁴ 中國農村基層民主政治建設年鑒編委會，《2001 中國農村基層民主政治建設年鑒》，中國社會出版社 2002 年，第 65-66 頁。

⁸⁵ 壯族在線，〈中國村民自治第一村廣西宜州合寨村〉，網址：
<http://www.rauz.net.cn/Article/faenzieng/mboengqyienghsiengq/f/200703/203.html>，2012 年 06 月 2 日取用。

盜，村民只好將牛拉到自己的住處與人同住。分田到戶後，因爭水爭地，社會糾紛也不段增加。

包產到戶打破了原有的農村利益格局，社會秩序激烈動蕩，但新的秩序又難以依靠支撐原有秩序的組織和幹部建立起來。主要是當時的農村幹部面對新的形勢，束手無策，無能為力。當初，分田到戶是農民自發地、在偷偷摸摸情況下發展起來的。由於中共中央的精神仍然是不許包產到戶，但是，由於農民的強烈要求，分田到戶已成不可阻擋之勢。面對這一情況，基層幹部也無法管，特別是許多生產隊幹部乾脆不幹了，以免遭批判。合寨村也因此一度陷入「無人管事」的窘境。事實上，就是幹部想管，也沒有很好的辦法管。因為，以往幹部工作主要是聽從上級安排，所熟悉的是以行政命令的方式指揮生產。分田到戶後，基層幹部難以用新的辦法處理農民迫切需要解決的新問題。分田到戶後，獲得了自由的農民迫切需要有一個安定的社會秩序，當原有的體制難以滿足這一急迫需要時，農民只得自己方法來維持自己的生活。

（三）、農民創造村民委員會

合寨村原為合寨生產大隊，是由 10 多個自然村組成的。自然村的村民居住集中，形成為獨立的村落。面對社會治安狀況惡化，政府又無法整飭的困境，果地和果作兩個自然村的村民率先組織起來，尋求擺脫困境找出解決的方法。果地村村民居住十分集中，該村 1978 年以來連續發生多起耕牛被盜的事件，亂砍濫伐嚴重，導致社會治安惡化，亟需尋求解決之方法。

1979 年底，時任生產隊隊長自行研討在責任田分到戶後做好社會治安，應將村民組織起來，共同做好治安工作。因此，他們提出方案，通過黨員、群眾推選出治安領導人。這

一提議得到黨員和群眾的支持。於是，召開全村戶長會議。要每戶派一人參加，通過會議選舉產生社會治安領導人⁸⁶。

1980年元月20日召開全村會議，16歲以上的人都參加，共510多人。在會上宣讀事先起草的村規民約，進行討論。其主要內容為：有外來人來本村需要過夜的，戶主必須找治安帶頭人報告（如果有外來人住宿，治安不好，要找戶主）；山林水田糾紛一家一戶解決不了的，匯報給治安帶頭人；對亂砍濫伐要教育處罰。本村人也不能到村外亂砍濫伐，否則會敗壞本村的名聲；組織村民架橋補路，整修挑水碼頭；集資購買低壓線路設備，解決照明問題等。討論後，每戶出一個代表在村規民約上手印，以便人人負責，自我約束。

訂立村規民約後，治安帶頭人又聯絡鄰村做好治安聯防，一村有事，共同協辦。1980年2月的一個深夜，鄰村有一個外來人偷走一頭黃牛。凌晨6時得到消息，2小時後聯防小組即分工駐守每一個路口。第二天便將牛追了回來。

村民從這件事認識到有治安工作領導人負責，有村規民約進行相互約束的好處，便要求將這一組織固定下來。但是這一組織是群眾自發性建立的，對組織的名稱和治安領導人的稱呼各有不同。有的將治安領導人稱為主任，有的稱為片長。

鄰近的果作村原有6個生產隊。該村的村民是在人心惶惶中渡過1980年新年的。按以往的習慣，春節前後本是檢討過去，安排新年生產計畫的時間，但原來的生產隊長們為實施生產責任制，沒有生產隊長了，沒有人維護治安。從前任生產隊長主動站了出來說，這樣下去不行，要把村民組織起來。於是他把其他幾個生產隊的幹部都聚集一起，商討以自然村為基礎建立新的組織，大家都表示同意。有人提出新的組織不是生產隊，不需要太多幹部。由五個人組成，隊長一正兩副，一個會計，一個出納。後來考慮到原有6個生產隊，就增加了1個人。而新領導人怎樣產生呢？過去的生產隊長由上級任命，新的組織沒

⁸⁶同前註。

有人任命，也不能自己宣布自己為領導，村民也不會承認。經討論，決定由群眾自己選舉村領導。

1980年2月5日，根據事先的商定，召開全村大會選舉村領導。全村85戶，一家一人代表，選出村幹部，卻沒有一個正式的組織名稱。在村民熱心的討論下，有人說原來公社和大隊有管委會，生產隊有隊委會，我們在大隊以下，但又不是生產隊，就叫村委會。有人說，公社和大隊的領導機構叫革委會（即革命委員會），我們就叫村委會。還有人說，城里有居委會，我們是農村，應該叫村委會。也有人說，我們村歷史上就叫村。解放后成立了行政村，才改稱為屯，還是叫村委會好。總之，大家都比較贊成村委會的說法，「村委會」也因此成為正式的組織名稱。

果作村選舉村領導是為了解決農民分田後要求建立良好社會秩序的緊迫需要。因此，村領導當選合作的第一件大事，就是領導村民制定村規民約和管理章程。1980年7月14日，召開全村大會，討論並通過事先起草好的村規民約和封山公約。村規民約的主要內容為：

- 1.必須提高思想覺悟，認真體會安定團結的重要意義。
- 2.嚴禁賭博，不准在私宅、村里開設賭場，違者罰款10元。
- 3.為了保苗奪豐收，嚴禁放豬，違者罰款5角，並給予賠償損失處理。
- 4.維持正常的娛樂活動，不准在村內、村附近對唱野山歌，違者罰款每人10元。
- 5.不准在路邊、田邊、井邊挖鴨蟲，受損失的罰工修補。
- 6.不准盜竊，違者按件加倍賠償並罰款5元，情節嚴重者，呈報上級處理。
- 7.檢拾東西，拿回交給村委，歸還原主。

- 8.不准在泉邊、河邊大便，不准在上游洗衣、洗頭梳發，晾曬蚊帳、床單等污染東西。
- 9.講衛生光榮，不講衛生可耻，自覺做到碼頭經常沖洗，保護清潔⁸⁷。

封山公約的主要內容為：

- 1、嚴禁毀林開荒，違者每平方公尺罰款 5 角。
- 2、不准在封山內砍柴、挖樹根、割草皮、打石頭，違者每百斤罰款 10 元。
- 3、村里的風景樹不准折枝亂砍，違者罰款 15 元。
- 4、不准盜竊林木，違者每百斤罰款 15 元。
- 5、實行護林有功者獎、毀林者罰的辦法，對維持林木有功者獎 5%的資金。
- 6、不准在育林區放牛羊群，每頭罰款 1 元，外村罰 2 元⁸⁸。

以下署名：果作村委會，再以下是 85 戶村民的手印或簽名蓋章。村委會和村規民約很快見到了實效。一度盛行的賭博風被刹住了，偷盜事件大為減少。成立村委會後的兩年間，只發生過兩起外地人到當地偷竊的案件，而且在村委會的組織下得到及時的處理。村民又過上了安寧的生活。⁸⁹

第三節、村組法修改

中共於 1982 修改憲法明定村民可以設立村民委員會是基層群眾性自治組織，該組織由村民直接以民主方式選舉產生。於 1987 年第訂定「村組法（試行）」，開始試行；到 1998 年正式通過「村組法」，同時廢止「村組法（試行）」，「村民自治」才有了法律據以實行，到 2009 年全國已成立了 60 萬個村委會，由此可見，村民自治已受到全國基層民眾所重視，

⁸⁷壯族在線，〈中國村民自治第一村廣西宜州合寨村〉，網址：

<http://www.rauz.net.cn/Article/faenzcieng/mboengqyienghsiengq/f/200703/203.html>，2012 年 06 月 2 日取用。

⁸⁸ 同前註。

⁸⁹徐勇，《鄉村治理與中國政治》，北京，中國社會出版社，2003 年，第 1-13 頁。

隨著形勢的發展，漸露弊端和缺陷，難以適應實際的需要，因此，必須與時俱進，遂於於 2010 年修訂「村組法」，以消除和減少自身缺陷和不足所帶來的負面影響。為了解中共村民自治發展情形，有必要研究其修改之內容。

一、修改「村組法」之內容⁹⁰：

（一）、村民民主選舉程序

村委會選舉是實行村民自治的重要工作，村委會成員的選舉和罷免程序，是此次修訂《村組法》的一項重要內容。

1.村民選舉委員會的組成和推選程序：

村民選舉委員會由主任和委員組成，由村民會議、村民代表會議或者各村民小組會議推選產生。村民選舉委員會成員被提名為村民委員會成員候選人，應當退出村民選舉委員會。村民選舉委員會成員退出村民選舉委員會或者因其他原因出缺的，按照原推選結果依次遞補，也可以另行推選⁹¹。

2.選民登記的內容：

村委會選舉前，應當對下列參加選舉的村民進行登記，列入參加選舉的村民名單：戶籍在本村並且在本村居住的村民；戶籍在本村，不在本村居住，本人表示參加選舉的村民；戶籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申請參加選舉，並且經村民會議或者村民代表會議同意參加選舉的公民。同時還規定，已在戶籍所在村或者居住村登記參加選舉的村民，

⁹⁰中國人大網，〈村組法主要修改〉，網址：www.npc.gov.cn，： 2009 年 12 月 18 日期： 2009 年 12 月 20 日取用。

⁹¹全國人大常委會法制工作委員會國家法制室編，《中華人民共和國村民委員會組織法解讀》，北京，中國法制出版社，2010，頁 67~72。

不得再參加其他地方村民委員會的選舉，也就是說一個選民不能在兩個以上村登記參加選舉⁹²。

3.為避免選民登記工作公布避免錯誤

登記參加選舉的村民名單應當在選舉日的 20 日前由村民選舉委員會公佈。對登記參加選舉的村民名單有異議的，應當自名單公佈之日起 5 日內向村民選舉委員會申訴，村民選舉委員會應當自收到申訴之日起 3 日內作出處理決定，並公佈處理結果⁹³。

4.提名候選人的宣導

新法對村委會組成人員候選人條件提出了適當要求：村民提名候選人，應當從全體村民利益出發，推薦奉公守法、品行良好、公道正派、熱心公益、具有一定文化水準和工作能力的村民為候選人。村民選舉委員會應當組織候選人與村民見面，由候選人介紹履行職責的設想，回答村民提出的問題⁹⁴。

5.規定選舉程序

選舉村民委員會，有登記參加選舉的村民過半數投票，選舉有效；候選人獲得參加投票的村民過半數的選票，始得當選。當選人數不足應選名額的，不足的名額另行選舉。另行選舉的，第一次投票未當選的人員得票多的為候選人，候選人以得票多的當選，但是所得票數不得少於已投選票總數的三分之一。同時還規定，選舉實行無記名投票、公開計票的方法，選舉結果應當當場公佈。選舉時，應當設立秘密寫票處。登記參加選舉的村民，選舉期間外出不能參加投票的，可以書面委託本村有選舉權的近親屬代為投票。村民選舉委員會應當公佈委託人和受委託人的名單⁹⁵。

⁹²同前註，頁 72~80。

⁹³同前註，頁 81~84。

⁹⁴同前註，頁 84~90。

⁹⁵同前註，頁 85~91。

6.村委會成員的罷免程序

村五分之一以上有選舉權的村民或者三分之一以上的村民代表聯名，可以提出罷免村委會成員的要求，並說明要求罷免的理由。被提出罷免的村委會成員有權提出申辯意見。罷免村民委員會成員，須有登記參加選舉的村民過半數投票，並須經投票的村民過半數通過⁹⁶。

7.避免發生違法選舉

為維護村民的合法權益，保障村民委員會選舉真實、合法。以暴力、威脅、欺騙、賄賂、偽造選票、虛報選舉票數等不正當手段當選村民委員會成員的，當選無效。對以暴力、威脅、欺騙、賄賂、偽造選票、虛報選舉票數等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的行為，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，由鄉級或者縣級人民政府負責調查並依法處理⁹⁷。

8.增加補選之制度

村民委員會成員喪失行為能力或者被判處刑罰的，其職務自行終止。村民委員會成員出缺，可以由村民會議或者村民代表會議進行補選。補選程式參照本法第十五條的規定辦理。補選的村民委員會成員的任期到本屆村民委員會任期屆滿時止⁹⁸。

(二)、村民小組會議制度

民主議事是村民自治中村民行使民主權利、維護自身利益的重要制度，為約束村委會不作為或違法之行為，因此，從三個方向，修訂民主議事制度：

1.村民會議討論表決之事項，

⁹⁶同前註，頁 91~97。

⁹⁷同前註，頁 97~103。

⁹⁸同前註，頁 106~110。

村民會議可以授權村民代表會議討論決定的事項。

- (1)本村享受誤工補貼的人員及補貼標準；
- (2)從村集體經濟所得收益的使用；
- (3)本村公益事業的興辦和籌資籌勞方案及建設承包方案；
- (4)土地承包經營方案；
- (5)村集體經濟專案的立項、承包方案；
- (6)宅基地的使用方案；
- (7)征地補償費的使用、分配方案；
- (8)以借貸、租賃或者其他方式處分村集體財產；
- (9)村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項⁹⁹。

2.村民代表會議的組成和議事程序

人數較多或者居住分散的村，可以設立村民代表會議，討論決定村民會議授權的事項。村民代表會議由村委會成員和村民代表組成，村民代表應當占村民代表會議組成人員的五分之四以上，婦女村民代表應當占村民代表會議組成人員的三分之一以上。村民代表由村民按每5戶至15戶推選一人，或者由各村民小組推選若干人。村民代表的任期與村民委員會的任期相同。村民代表可以連選連任。村民代表應當向其推選戶或者村民小組負責，接受村民監督。村民代表會議由村委會召集。村民代表會議每季度召開一次。有五分之一以上的村民代表提議，應當召集村民代表會議。村民代表會議有三分之二以上的組成人員參加方可召開，所作決定應當經到會人員的過半數同意¹⁰⁰。

3.村民小組會議制度

⁹⁹同前註，頁127~136。

¹⁰⁰同前註，頁136~141。

為了保障村民依法辦理自己的事情，保障其利益不受侵害，新法增加了村民小組會議制度，規定：召開村民小組會議，應當有本村民小組十八周歲以上的村民三分之二以上，或者本村民小組三分之二以上的戶的代表參加，所作決定應當經到會人員的過半數同意。村民小組組長由村民小組會議推選。村民小組組長任期與村民委員會的任期相同，可以連選連任。屬於村民小組的集體所有的土地、企業和其他財產的經營管理以及公益事項的辦理，由村民小組會議依照有關法律的規定討論決定，所作決定及實施情況應當及時向本村民小組的村民公佈¹⁰¹。

（三）、民主管理和民主監督制度

1.村務公開制度，

村民委員會實行村務公開制度。村民委員會應當及時公佈下列事項，接受村民的監督：

(1)本法第二十三條、第二十四條規定的由村民會議、村民代表會議討論決定的事項及其實施情況；

(2)國家計劃生育政策的落實方案；

(3)政府撥付和接受社會捐贈的救災救助、補貼補助等資金、物資的管理使用情況；

(4)村民委員會協助人民政府開展工作的情況；

(5)涉及本村村民利益，村民普遍關心的其他事項。

前款規定事項中，一般事項至少每季度公佈一次；集體財務往來較多的，財務收支情況應當每月公佈一次；涉及村民利益的重大事項應當隨時公佈。村民委員會應當保證所公佈事項的真實性，並接受村民的查詢¹⁰²。

2.村民有向上級反映之權：

¹⁰¹同前註，頁 141~144。

¹⁰²同前註，頁 162~170。

對村民委員會不及時公佈應當公佈的事項或者公佈的事項不真實的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民政府或者縣級人民政府及其有關主管部門反映，有關人民政府或者主管部門應當負責調查核實，責令依法公佈；經查證確有違法行爲的，有關人員應當依法承擔責任¹⁰³。

3.村務監督機構

村應當建立村務監督委員會或者其他形式的監督機構，負責村民民主理財，監督村務公開等制度的落實，其成員由村民會議或者村民代表會議在村民中選舉產生，其中應有具備財會、管理知識的人員。村民委員會成員及其近親屬不得擔任村務監督機構成員。村務監督機構成員向村民會議和村民代表會議負責，可以列席村民委員會會議¹⁰⁴。

4.民主評議的內容

村委會成員以及由村民或者村集體聘用人員，應當接受村民會議或者村民代表會議對其履行職責情況的民主評議。民主評議每年至少進行一次。村委會成員連續兩年被評議不稱職的，其職務終止¹⁰⁵。

5.建立村務檔案制度

村委會和村務監督機構應當建立村務檔案。村務檔案包括：選舉檔和選票，會議記錄，土地發包方案和承包合同，經濟合同，集體財務帳目，集體資產登記檔，基本建設資料，公益設施基本資料，宅基地使用方案，征地補償費使用及分配方案等。村務檔案應當真實、準確、完整、規範¹⁰⁶。

6.村民委員會成員任期和離任審計制度

¹⁰³同前註，頁 171~174。

¹⁰⁴同前註，頁 174~180。

¹⁰⁵同前註，頁 181~184。

¹⁰⁶同前註，頁 185~189。

對村委會成員之任期和離任審計包括的事項，有以下幾項：

(1)本村財務收支情況；

(2)本村債權債務情況；

(3)政府撥付和接受社會捐贈的資金、物資管理使用情況；

(4)本村生產經營和建設項目的發包管理以及公益事業建設專案招標投標情況；

(5)本村資金管理使用以及本村集體資產、資源的承包、租賃、擔保、出讓情況，征地補償費的使用、分配情況；

(6)本村五分之一以上的村民要求審計的其他事項。

村民委員會成員的任期和離任經濟責任審計，由縣級人民政府農業部門、財政部門或者鄉、民族鄉、鎮的人民政府負責組織，審計結果應當公佈，其中離任經濟責任審計結果應當在下一屆村民委員會選舉之前公佈¹⁰⁷。

7.地方的村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表會議討論決定的事項違反上位規範及之侵害村民利益的處理：

為加強鄉鎮政府對村規民約的指導監督，對村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表會議的決定違反憲法、法律、法規和國家的政策，侵犯村民的人身權利、民主權利和合法財產權利的，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府責令改正。

二、修改之我見

1.為何不制訂《村民自治法》而以修訂「村組法」之方式：

¹⁰⁷同前註，頁 189~195。

由於組織法名稱與村民自治的立法目的不相吻合，制定「村民自治法」才能滿足確認村民自治權、規約村民自治的需要。而且村委會選舉制度是大家比較關注的內容，也是爭議最多最大的部分。

由於中共八二憲法未授權訂定自治法因此僅以修訂方向解決目前困境，「村組法」的修訂要考慮到下面幾個方向村民委員會內涵以憲法為標準處理，修改村民委員會的選舉為村民委員會主任、副主任和委員的選舉，立法確認村民委員會主任、副主任和委員的法律地位。

具體而言，修訂「村組法」有以下兩點具體構想：修訂「村組法」，須以村民自治的基本理論基礎應當是村民自治屬於直接民主形式的自治和村民自治的法律主要屬於行為法；修訂後的「村組法」基本框架應該包括——

「總則」、「村民委員會的組成和職責」、「村民委員會的選舉」、「村民會議和村民代表會議」、「民主管理和民主監督」及「附則」共六章¹⁰⁸，村自治法縱然無法訂定，本次修改已走向村自治法之方向，因「村組法」已分章節了。

2. 村委會與村黨組織之間的關係仍然無法脫離

儘管「村組法」是中共在推行民主選舉和管理中最基礎的、最低層的嘗試，而且現行法律的實施也積累了 20 多年經驗，但修改「村組法」仍不探討村委會與村黨支部之間的關係。村委會的選舉往往被村黨委和上級官員操縱，因此，村民自治實際在運作上往往很難，這是本次修法最大遺憾。

¹⁰⁸張景峰，〈村民委員會組織法修訂若干問題探討〉，中國選舉與治理網，2006 年 7 月 17 日，網址：<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=91309>，2011 年 12 月 14 日取用。

第四章、地方自治現況與民主影響

第一節、村民自治實施內容

村民自治之組織以村民委員會為中心，村民委員會是基層群眾自治之組織，村民是村民自治的主體，村民自治的權力主要表現在選舉權、罷免權、自治權和監督權，主要以村民會議來實現。村民委員會對村民會議負責並報告工作，村民委員會雖不是一級政府，但實務上在執行地方自治事項，其主要工作有：「辦理村里公共事務、調解民間糾紛、維護村內治安。」工作的內容涉及村民生活方面。」在體制上有村民委員會、村民會議、村民代表會議等三種組織。中共在每個村庄都設有村黨支部，是中國共產黨最基層組織，發揮領導核心作用，對村民委員會的工作給予指導、支援和幫助。另外介紹村民自治實施多年來有一些體制外組織如「村民理事會」間接影響村委會之執行。以下主要探討村民自治主要結構—村民委員會、村民會議及村民代表會議、村黨支部、體制外組織如「村民理事會」。

一 村民委員會

依據中共 2010 年村組法規定：村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。村民委員會辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議。村民委員會由主任、副主任和委員共 3~7 人組成。村民委員會實行的事務委員會制度，村民委員會決定之議案是採多數決原則，因此，村民委員會組成人數應為單數，村民委員會委員採取村民直接選舉產生，婦女有保障名額¹⁰⁹，對於多數民族之村

¹⁰⁹刁芳遠，《村民自治常見法律問題 100 例》，北京，中國人民大學出版社，2011，頁 11~13。

有人數較少的民族保障名額，是否每個民族都要有人參加村民委員會，由各村的實際情況自行決定。

(一)、村民委員會的主要任務有

1.辦理本村的公共事務和公益事業：

所謂公共事務是指與該村全體村民生產和生活直接相關的事務。公益事業是指該村的公共福利事業。¹¹⁰實際工作中村委會興辦公共事務與公益事業主要包括修橋鋪路、興辦學校、興修水利、植樹造林、整理村容村貌、輔助貧困、災害救助等。

2.調解民間糾紛：

民間糾紛依中國大陸之觀點又稱民事糾紛，即指平等民事主體之間因人身關係（如離婚、瞻養）或財產關係（如債務、損害賠償）發生爭議。而村民之間的民事糾紛主要集中在家庭糾紛、房屋糾紛及經濟糾紛等事項。其特性是糾紛主體之間是平等的；糾紛內容主要是民事權利與義務關係；糾紛主體權利和義務是可以自由處分。民事糾紛發生後，可以選擇的解決方式有自力救濟、社會救濟和公力救濟三種方式。自力救濟俗稱「私了」，是指糾紛主體依靠自己力量解決糾紛，不需第三者協助或解決糾紛，其典型方式是和解、避讓等；社會救濟是依靠社會力量解決糾紛之方式，如訴訟外調解或仲裁等；公力救濟，是指以國家公權力解決民事糾紛，其典型是民事訴訟。綜合上述民事糾紛解決方式可分為避讓、和解、訴訟外和解、仲裁、民事訴訟等。

避讓，是指民事糾紛發生後，一方當事人主動放棄爭執，從而使糾紛歸於消滅之行爲。

和解，指民事糾紛的當事人，就爭執的問題進行協商並達成協議，從而消滅爭執的行爲。

¹¹⁰農村黨員法律知識學習讀本，《農村黨員法律知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007，頁122。

訴訟外調解，指民事糾紛的雙方當事人在第三人的主持下，就爭執的問題進行協商並達成協議之行爲。如人民調解委員會的調解是典型的訴訟外調解。

仲裁，指民事糾紛的雙方當事人達成協議，將爭執事項提交第三方，由第三方就爭議事項予以裁斷之行爲。

民事訴訟，是指法院在當事人以及其他訴訟參與人的參加，以審理、判決、執行等方式解決民事糾紛之行爲。

村委會依據村組法第二條規定村民委員會辦理調解民間糾紛，對民事糾紛有調解之權力，在農村各種矛盾的解決中具有影響力，但是這並不是當事人向法院起訴的必經程序，當事人可以不經調解，直接向法院提起訴訟。¹¹¹

調解民間糾紛是村民委員會一項重要的經常性工作，在日常的鄉村生活中，由於各種利益的衝突、村民之間、鄰里之間、家庭之間和家庭之內部、不可避免的發生一些糾紛，如婚姻、家庭、繼承財產不動產水利損害賠償常見行糾紛還有一些輕微違法的刑事糾紛。

3.協助維護社會治安：

維護社會治安應是公安機關之主要職責但是中國大陸幅員遼闊人口眾多之特殊國情因而需要組織動員民間力量和基層自治組織參加社會治安之工作以達到貫徹綜合治理之目的因此法律授權村民委員協助政府維護社會治安之任務。

4.向人民政府反應村民意見。

5.要求和提出建議。

¹¹¹農村黨員法律知識學習讀本，《農村黨員法律知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007，頁149~152。

表 2：陽朔鎮政府公告 2008 年 1~6 月各村委會調解民事糾紛統計表

廣西省陽朔縣陽朔鎮政府公告 2008 年 1~6 月各村委會調解民事糾紛統計表				
單位	申請件數	成功件數	成功率	備註
蓮峰居委會	9	9	100%	
東 嶺 居 委 會	10	10	100%	
鳳 鳴 居 委 會	15	15	100%	
屏風山居委會	7	7	100%	
鯉魚井居委會	11	11	100%	
北門厄居委會	13	13	100%	
木山村委會	10	10	100%	
矮山村委會	18	17	94%	
樟桂村委會	16	15	94%	
驢馬村委會	16	15	94%	
高洲村委會	8	7	88%	
合 計	133	129	97%	

資料來源：依據廣西壯族自治區陽朔縣陽朔鎮政府 2009 年政務公開欄，筆者親自訪察整理。

表 3：村委會受理民眾申請事項

村委會受理民眾申請事項		
項目	申請程序	
計劃生育	計劃生育服務證	村委會及單位核查，鎮計生辦進行生育前登記。
	獨生子女證	村民委員會級單位加蓋意見，鎮政府計生辦辦理。
	流動人口婚育證明	村民委員會批審，鎮政府計生辦審批。
	申請在生育一子女	村民委員會審核，鎮計生辦申請辦理安排生育手續。
最低生活保障服務	村委會核實申請人情況後，上報鎮人民政府社會事務辦，經初審後報市民政局審批。	
五保戶供養申請 ¹¹²	村審核後報鎮社會事務辦審批。	
殯葬改革補貼申請	村委會加蓋公章後，由村代發放殯改補貼款。	
敬老乘車 IC 卡	村委會核對，鎮社會事務辦公室確認申請人符合條件後，將有關資料報送市政府老齡委員會辦理。	

資料來源：廣東省東莞市清溪鎮政府信息公開 筆者自行整理

(二)、村委會委員產生方式

依據中共 1998 年村組法規定：村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員。村民委員會每屆任期三年，屆滿應當及時舉行換屆選舉。村民委員會成員可以連選連任。村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。村民選舉委員會成員由村民會議或者各村民小組推選產生。

1. 村民選舉委員會的設置與職責

由於村組法並無規定省、地（市）兩級是否建立選舉領導單位，綜觀各省之地方法規之規定有二種情形：一是規定成立領導機構、由各級人民政府（地級市）村民委員會換屆選舉工作領導組織，負責該行政區域內村民委員換屆選舉工作；二是規定村民委員會換屆

¹¹²保吃、保穿、保醫、保住、保葬(孤兒為保教)。

選舉工作由省級人民政府統一規劃，各級人民政府組織實施，縣鄉兩級成立村民委員會換屆領導工作。

各省訂定之村民委員會選舉辦法中有關選舉工作機構的設置，省、縣、鄉（鎮）等各級政府都成立選舉工作機構，各地方在名稱與職責上都不相同，有「領導小組」或「指導小組」，雖然名稱不相同，但各級政府成立之選舉工作機構其職責著重於村民委員會換屆選舉工作之宣傳、指導與協調功能。以福建省為例，縣（市、區）、鄉、民族鄉、鎮村民委員會選舉指導組的職責為：（一）宣傳和執行《中華人民共和國村民委員會組織法》、《福建省實施〈中華人民共和國村民委員會組織法〉辦法》和本辦法；（二）部署、指導和監督村民委員會選舉工作，引導村民依法搞好選舉；（三）開展選舉試點和培訓選舉工作人員；（四）受理選舉工作中的有關申訴；（五）確定村民委員會的選舉日；（六）總結交流換屆選舉工作經驗；（七）整理建立選舉工作檔案。¹¹³

至於村民選舉委員會選舉工作的職責較具有執行性，其職責為：（一）宣傳有關法律、法規；（二）制定選舉工作方案；（三）擬訂具體選舉辦法，提交村民會議或者村民代表會議討論通過後公佈；（四）確定選舉工作人員；（五）組織選民登記，審查選民資格，公佈選民名單；（六）組織選民提名候選人，公佈候選人名單，組織候選人或者無候選人選舉中的選民發表競職演說；（七）確定並公佈選舉日期；（八）負責選票的印製、保管工作；（九）組織和主持投票選舉；（十）總結和上報選舉工作情況，建立選舉工作檔案；（十一）辦理選舉工作中的其他事項。村民選舉委員會接受縣級人民政府和鄉、鎮人民政府兩級村民委員會選舉工作指導機構的指導。¹¹⁴

2.村民選舉委員會的產生

¹¹³福建省村民委員會選舉辦法第八條規定。

¹¹⁴浙江省村民委員會選舉辦法第十一條規定。

一九七八年通過之村組法試行尙未規定選舉機構如何產生，大多數均由地方鄉鎮政府或村黨支部指定，選舉結果影響甚大，常導致選舉不公平，引起民怨。直到一九九八年通過的村組法第十三條規定：「村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。村民選舉委員會成員由村民會議或者各村民小組推選產生。」此一規定確認村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持，其目的在限制政府或黨及其他組織隨意指定選委會。

至於村民選舉委員會人數及候選人資格與推選方式，一九九八年通過的村組法上無規定，由各省自行規定，經研究各省地方法規規定基本上有兩種方式：規定要建立領導機構，由各級人民政府組成村委會換屆選舉工作領導機構，負責該行政區域內村民委員會換屆選舉工作；另外一種規定村民委員會換屆選舉工作由省級政府統一規劃，並規定各級人民政府組織實施，由縣、鄉兩級政府分別成立村民委員會換屆選舉領導工作。

各地政府訂定選舉辦法中有關選舉工作機構的設置，各級政府都設有選舉工作機構，期名稱與職責上各地方不盡相同，有稱爲「領導小組」或稱爲「指導小組」，不論何種稱法各級政府承擔職責都是偏重於與其相應選舉工作機構的宣傳、指導與協調功能。¹¹⁵

（三）、村委會主任之職能：

村委會主任是由全體村民直接選舉產生，依據中華人民共和國憲法第 111 條規定村民委員會是基層群眾性自治組織，不是國家行政人員，不支領國家行政薪資。但實務村委會主任及工作幹部有領工資，主要分爲兩部分，一部份是國家補助支付；另一部分是由村委會支付。

"村民委員會幹部（主任、副主任、委員、組長等）的職務有發薪水，大學生畢業後政府鼓勵他們當村官式有發薪水的，村民有一些人如幫助的苦力、義工補貼的，以及全職的幹部是拿全薪的、有拿半薪的、有拿補貼

¹¹⁵柳金財，〈當代中國「國家—農民」關係的重構：農村村民自治制度運作之探討〉，博士論文，2003年，頁 109~138。

的。領全薪的有老村長、村委會主席、村自治組長；退休還有養老保金。村委會目標是要走向村民委員會，將來是不拿薪水的，這是一個階段性的工作，必須慢慢調整的”。¹¹⁶

村委會主任最主要工作包括：

- 1.向村民傳達黨和國家的路線、方針和政策，並且在鄉鎮政府的指導下貫徹和落實上級政府頒布之各項向政策和法規。
- 2.處理與村民生活息息相關的鎖碎事務，包括村民之間矛盾的協調和解決、受村民邀請參加村民之婚喪喜慶活動、組織村民開展各種文化娛樂活動。還有受理村民最低生活保障的申請及初審¹¹⁷、五保戶的供養¹¹⁸、村庄基礎設施的建設等。
- 3.召集村民會議進行村庄重大事情之討論。
- 4.定期前往村內之企業進行檢查和監督，防止損害村民利益之事件發生。
- 5.為村內集體經濟的發展訂定政策。
- 6.村委會主任最主要職責是反映民意，村委會主任以村民代表會議和村民個人反應等多種途徑蒐集民意，並把村民之意見反映到上級相關部門以保障村民之利益。

近年來，由於新農村建設的展開，村委會主任的主要工作就是依據國家和村里之實際情形，進行改造和建設，發展集體經濟，豐富村民的文化活動，例如村內集體修建住宅樓、道路改善、公共衛生改善等多方面之目標，解決村民生活各種問題。¹¹⁹

¹¹⁶ 98年05月27日，訪談江西省南昌大學公共行政管理碩士中心主任陶學榮教授。

¹¹⁷ 98年03月01日，訪談廣東省東莞市清溪鎮清廈村委會幹部曾先生：最低生活保障以最低生活保障非農業戶口的市民每人每月320元，農業戶口的市民每人每月300元。其申請程式由村委會負責受理申請、初審，五保供養亦同。

¹¹⁸ 所謂五保,主要包括以下幾項:保吃、保穿、保醫、保住、保葬(孤兒為保教)，楊翠迎、郭金豐，《新農村的社會保障》，北京，中國農業出版社，2006，頁125。

¹¹⁹ 郝志東、廖坤榮，《兩岸鄉村治理比較》，北京，社會科學文獻出版社，2008，頁111~115。

二、村民會議及村民代表會議

村民會議是村民自治的權利機構，是村內議事之最高權利機構，由該村 18 歲以上的村民過半數參加。村民委員會與村民會議之關係為：(1) 村民委員會向村民會議負責並報告工作；(2) 村民會議每年審議村民委員會的工作報告，並評議村民委員會成員的工作；(3) 村民會議由村民委員會召集，但有十分之一以上的村民提議應當召集村民會議，因此，召集村民會議是村民委員會之職責與義務。

村民會議是由村民委員會負責召集，在村里如有重大事項需由全體村民共同討論決定時，村民委員會得隨時召開村民會議，但有村民十分之一以上提議召開村民會議，或提議討論某些事項，村民委員會應召集村民會議，並對所提議之事項進行討論表決。村民委員會不得以任何理由藉故拖延或不執行。如應召集村民會議而村民委員會拒不召集，鄉、鎮黨委、政府應督促其召集村民會議。¹²⁰

由於村民會議是村民自治的權利機構，村內涉及村民利益之重大事項，村民委員會必須提請村民會議討論決定，方可辦理：

1. 鄉統籌的收繳方法，村提留的收繳及使用；
2. 本村享受誤工補貼的人數及補貼標準；
3. 從村集體經濟所得收益的使用；
4. 村辦學校、村建道路等村公益事業的經費籌集方案；
5. 村集體經濟專案的立項、承包方案及村公益事業的建設承包方案；
6. 村民的承包經營方案；

¹²⁰中國法制出版社編，《新編村民實用法律手冊》，北京，中國法制出版社，2008，頁 4~5。

7.宅基地的使用方案；

8.村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項。

2001年實行稅費改革後，第一項有關鄉統籌的收繳方法，村提留的收繳及使用，已經取消。

村民會議不僅議決涉及村民利益之重大事項，亦可以制定和修改村民自治章程、村規民約，並報鄉、民族鄉、鎮的人民政府備案。村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表討論決定的事項不得與憲法、法律、法規和國家的政策相抵觸，不得有侵犯村民的人身權利、民主權利和合法財產權利的內容。

至於有些村民人數較多或者居住分散的村，可以推選產生村民代表，由村民委員會召集村民代表開會，討論決定村民會議授權的事項。村民代表由村民按每五戶至十五戶推選一人，或者由各村民小組推選若干人。¹²¹

村民會議是村民自治的權利機構，是村內議事之最高權利機構，。村民委員會向村民會議負責，執行村民會議決議，村民會議由村民委員會召集，每年至少召開一次。村民代表會和村民會議既有關聯也有區別，二者都是村里重大事務的決策機構，但村民代表會議決定事項必須有村民會議授權，村民代表會議向村民會議負責。¹²²

三、村民委員會與村黨支部之關係

依據「村組法」第三條規定中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民

¹²¹中華人民共和國村民委員會組織法，第17、18、19、20、21條。

¹²²中國共產黨黨員法律知識學習叢書編寫組編，《農村黨員知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007，頁129~131。

主權利。村黨支部與村民委員會是領導與被領導的關係，村黨部依法行使領導職能，需要由村民委員會、村民會議等機構依照法律和有關規定做出決定。

村黨支部的主要職責是(一)貫徹執行黨的路線方針政策和上級黨組織及本村黨員大會的決議。(二)討論決定本村經濟建設和社會發展中的重要問題。需由村民委員會、村民會議或集體經濟組織決定的事情，由村民委員會、村民會議或集體經濟組織依照法律和有關規定作出決定。(三)領導和推進村級民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，支持和保障村民依法開展自治活動。領導村民委員會、村集體經濟組織和共青團、婦代會、民兵等群眾組織，支援和保證這些組織依照國家法律法規及各自章程充分行使職權。(四)搞好支部委員會的自身建設，對黨員進行教育、管理和監督。負責對要求入黨的積極分子進行教育和培養，做好發展黨員工作。(五)負責村、組幹部和村辦企業管理人員的教育管理和監督。(六)搞好本村的社會主義精神文明建設和社會治安、計劃生育工作。¹²³

村黨支部與村民委員會是領導與被領導的關係，農村基層黨組織在村民自治活動中發揮領導核心作用，依照中共憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動，直接行使民主權利。

村黨組織與村民自治組織的關係是否協調和規範，直接影響著村民自治能否正常有效地運作。

村黨組織和村民自治組織的地位和關係是有法律依據，從理論和制度上看，《村組法》第三條規定：中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。這實際上是以國家基本法律的形式，明確規定了黨組織對村民自治的領導地位和職責及工作方式。

¹²³中國共產黨黨員法律知識學習叢書寫組編，《農村黨員法律知識學習讀本》，北京：中國法制出版社，2007，頁 307，中國共產黨農村基層組織工作條例，第九條村黨支部的主要職責。

實務上，村黨組織與村民自治組織的關係是衝突的。因為《村組法》明確規定中國共產黨在村民自治組織中的角色是領導核心地位和基本工作職責，實際上在執行的方式仍存有些事實上的問題：

(1)村黨組織干預村民自治。主要表現在操縱甚至非法干預村民委員會的選舉；在村委會工作中干預太多，使村民自治組織依法擁有的管理本村事務的權力難以得到充分體現和具體落實。

(2)有的村民自治組織把自治理解成絕對自由，不接受村黨組織的領導，甚至向黨組織的領導權威發起挑戰。

(3)黨組織與村民自治組織的許可權範圍尚缺乏具體的規定，有關規定過於原則化，加上農村基層黨組織與村民自治組織的關係不同於國家政治系統中各級黨組織和政府的關係，有自身的特點，更需要明確劃分二者的許可權範圍。

總之，村級組織以及村黨組織都是在村組法、中國共產黨農村基層組織工作條例等法規規定範圍內活動。經過人民直接選舉後村黨支部書記仍然可以兼任村委會主任，村黨組織可以在村委會之選舉前運用黨組織而影響選舉結果，村黨組織擁有一把手決策權，充分顯示中國特色社會主義政治發展道路，中國共產黨領導的地方政治制度以及基層群眾自治制度。

四、以法律規定村民委員會與村黨支部關係

中共規範農村基層自治的專門法規，「村組法」明確的將「中國共產黨」規定在第四條條文中以取得執行「中國共產黨」在村民自治中的法律依據。以法律規定村民委員會與基層黨組織關係的基本準則。第四條全文如下：「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用，領導和支持村民委員會行使職權；依照憲法和法

律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利」第四條之規定，顯然是爲了明確「中國共產黨」的基層組織（包括村黨支部）在村民自治中的功能，也在法律實施中具體如何處理村民委員會和村黨支部關係提供基本準則。與此同時第四條也是落實村委會如何定位，以及落實村民和他們民主選舉的村委會如何依法自治的一項極端重要的內容。

在第四條特別強調：「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作」。似乎多餘，因爲黨或黨組織理所當然地應當「按照黨的章程進行工作」。爲了解執行本條款的直接探討之資料，應先行了解中國共產黨章程。

在《中國共產黨章程》中，「發揮領導核心作用」僅有二個規定提到：一是在《黨章》總綱最後一段說明，「黨必須按照總攬全局、協調各方的原則，在同級各種組織中『發揮領導核心作用』。」；另一是第九章「黨組」第四十六條規定，「在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組。黨組『發揮領導核心作用』。」。《黨章》並沒有就總綱的「同級各種組織」之「組織」；第九章之「其他非黨組織」，做解釋或說明。

因此，如何了解這兩個「組織」是一個關鍵。如果做強制性解讀，則兩個「組織」應當是黨組織（中國共產黨）和政府組織（中國共產黨執政之政府）。因爲在各民主黨派的黨組織中，以至其他民間組織中，《中國共產黨章程》是不應該也不可能規定自己對這些組織強制性地具有『領導核心作用』。

另一方面，按照《憲法》和《村民委員會組織法》，「村民委員會」是「基層群眾性自治組織」¹²⁴，它不屬於政府行政機構範疇¹²⁵。因此，「村民委員會」應當不在黨章兩處（強

¹²⁴中華人民共和國憲法，第一百一十一條 城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。

¹²⁵有位村民到法院狀告村委會，遭法院駁回。法院說，村委會是村民自治機構，不是國家行政機構，不屬於《行政訴訟法》的管轄範圍，故不具備被告資格，不予受理。自然，作爲不具備被告資格的村委會的法人代表村長，也同樣不具備被告資格。<http://legal.people.com.cn/BIG5/42731/3197553.html>，98年08月1日閱

制性)「發揮領導核心作用」之「組織」範疇。當然，如果「發揮」不作強制性解讀，而僅作希望性、呼籲性解讀，則不存在這樣的問題，任何黨派之黨章都自可以呼籲和希望自己的黨組織在一切社會組織中去發揮「主導作用」或「領導作用」。¹²⁶

從另外一個角度看，《村民委員會組織法》第三條是規定「黨的基層組織」與村民自治組織——「村民委員會」的關係。而《黨章》第五章是規定「黨的基層組織」專門章。因此，《黨章》第五章「黨的基層組織」才應當被視為對《村民委員會組織法》第三條的直接補充。在《黨章》第五章《黨的基層組織》中，沒有規定黨的基層組織要「發揮領導核心作用」。相反，該章第三十二條規定基層黨組織要「支持和保證行政組織、經濟組織和群眾自治組織充分行使職權。」。由此看來，《村民委員會組織法》第三條後面所強調的「依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動，直接行使民主權利。」，與黨章此處之強調是完全一致的。即，強調「村民自治」和村民及村民委員會的「自治權利」。

但是，《村民委員會組織法》第三條又規定黨的基層組織「發揮領導核心作用」之表述，這作何解釋？這也應當是導致三個省市與其他省市不同解讀和延伸，以及基層黨組織和鄉鎮政府困惑不解的重要原由之所在。同樣，這裡「發揮領導核心作用」之「發揮」如何解釋是關鍵。「發揮」是做「強制性」解釋，還是做「希望性」解釋，相差懸殊。如果做「強制性」解釋，則意味著「行也得行，不行也得行」，即：無論基層黨組織（尤其是村黨支部）是否依法（《村民委員會組織法》）得到村民的推舉，它們都要對村委會工作，對村裡的公共事務，「強制性」發揮領導作用。如果村黨支部與村委會完全重合，或者不重合但意見總是一致（這幾乎不可能），則罷；但如果不是這樣，村裡的公共事務究竟是在村委會的主導下實行《村民委員會組織法》的「四民主兩公開」，還是在村黨支部（或鄉黨委）的領導下

讀。

¹²⁶作者：李健〈村民自治中的村民委员会定位分析〉 <http://www.studa.net/nongcun/060327/09022051.html> 98年05月25日閱讀

實行《村民委員會組織法》的「四民主兩公開」，就會成爲一個很大的問題。在實際運行中，在這一問題上是存在較大分歧和爭議的；在許多地方，村黨支部和鄉黨委都主張對村公共事務，甚至對村民委員會，擁有領導權。如果是做「希望性」解釋，即僅僅是「希望」基層黨組織（尤其是村黨支部）「能夠」發揮領導核心作用，這意味著，如果村黨支部等基層黨組織不能夠發揮領導核心作用也不「強制發揮」。「發揮」一詞做強制性解釋還是做呼籲性、希望性解釋，這一點非常關鍵，不能夠打馬虎眼，法規制定機關必須對此做更清晰的界定和解釋，以使法律能夠得到更符合其立法主旨之實際執行。

因此，在村公共事務中，村委會主任和村支書，村委會和村黨支部，誰是主導者，誰是「一把手」。一些人認爲：在村民自治活動中，個人不應當爭誰是「一把手」，村民自治的主體是村民，而不是少數人的自治，更不是村幹部的自治。這句話的後半句是正確的，但由此否定在村公共事務管理中沒有「一把手」，不應爭誰是「一把手」，則是一種不顧事實、不負責任的說法，因爲如果真沒有或不必要存在「一把手」，就沒有必要民主選舉一位村委會主任了，而僅僅直接選舉一些村委會委員就可以了（甚至連村委會委員也可以不選，而直接讓全體村民自治）。但是毫無疑問，村委會委員自然不同於沒有成爲村委會委員的村民，村委會主任自然不同於村委會委員（否則就都不用選舉了，更不用制定執行《村民委員會組織法》了）。因此，（按照《村民委員會組織法》），依法民主選舉的村委會主任當然是村民村務自治的「一把手」。這是毋庸置疑的。問題的關鍵僅在於如何規範、監督和制約「一把手」的行爲。但那完全是另外一個問題。

事實上，該法第一條已有規定：（是）村民委員會（而非基層黨組織或其他組織及機關）是村民自我管理、（自我教育）、自我服務的自治組織。結合第三條後面部分內容——「（基層黨組織）依照憲法和法律（當然包括本法），支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利」。《村民委員會組織法》事實上肯定了以村委會主任爲「一把手」的村民委員會這

一自治組織所主導下的「四民主兩公開」活動，就是村民的「自治活動」和「直接行使民主權利」的活動；基層黨組織（村黨支部和鄉鎮黨委）應當支持和保障這些活動。由此而觀之，河北、天津和廣東等三省市的做法以及與此相類似之解讀和執行，有違《村民委員會組織法》村民自治之精神，也事實上有違《村民委員會組織法》。

五、鄉村幹部與農民的關係

前面曾提到中共在農村實施村民自治的重要原因之一，是爲了改善幹群關係，以便有利於黨和國家政策的推動。依據賀雪峰的观点，「村幹部和農民之間關係的性質，可以歸結爲村民在對待村幹部時所持的主觀動機，而這種動機嚴重受制於村莊的性質」，亦即群體界限不明顯的同質村莊，農民較不注重由誰出任村幹部，因爲彼此有著共通的利益；至於村內存有各種群體的異質村莊，則村民就會格外關心村幹部是否可能爲村民帶來利益。幹群關係的好壞和幹部的素質亦有關連，在農村改革開放後，農民的經濟和自我獨立意識明顯增強，而村幹部的法制觀念和領導風格，卻未能有相對提昇，而幹部爲維繫個人經濟利益，延續政治地位，使得宗族勢力又再次復甦，於是「隨著集體化農業的解體，基層幹部和廣大農民之間曾經存在的、基於地方共同體利益的某種內在團結關係逐漸瓦解，近年來幹群關係變得極其緊張，其中最主要的原因在於鄉村幹部嚴重腐敗，以及地方幹部在執行國家政策中採用非法強制手段等」。事實上，在農村自推行家庭承包責任制以來，賦予了農民經濟上的自主權，使得農民在經濟資源和地位受到強化和提昇，因此使得村幹部對於農民的管理工作，要比以前更爲困難。另一方面村自治的推動，從理論層次而言，是國家賦予農民政治上的管理權、監督權和幹部選擇權，農民在此一制度空間下，理應對於幹部會形成某種程度的牽制作用，以避免幹部的擴權和貪腐；因此，對於幹部和農民之間的權力關係，應會有相當微妙的變化和影響；然而由於國家對於農村的改革是在不牽動既得利益者的前

提下進行，農民在生活仍無法脫離單位組織，且與農民經濟利益攸關而國家下放的重要資源又依然由村幹部操控的情況下，農民和村幹部之間形成某種共謀和庇護關係，使得國家所賦予村民的這些制度權力，並沒有辦法充分發揮出來。就以選舉村幹部為例，儘管幹部統治的合法性與正當性來自於村民的授與，但是事實上，至今仍為政府(黨)所提名，由此可知，村自治並未成爲一種完整反映民意的有力工具，它只具備了某種民主制度的儀式而已，村民對於幹部的監督以及村內重大公共事務的決策權仍沒有多大的影響力；因此，村幹部的權威和農民之間權力關係，並未產生太多結構性翻天覆地的變化。

六、其他影響「村民自治」之體制外組織

村民理事會的產生、發展是中共實施村委會以來另發展出一種補充性的民間自治組織，爲村「兩委會」領導下的自治組織。村民委員會組織法並未規定設置「村民理事會」，但有些地方設置村民理事會目的在管理該村公共事務和公益事業，制定該村經濟建設和發展規劃，反映村民的意見、建議等建議。其成員由由村民代表大會直接選舉產生，每屆任期三年，屆滿進行換屆選舉，理事會成員可連選連任。其職權爲主持召開村民大會和村民代表大會；管理本村公共事務，制定村規民約，維護本村治安秩序，調解鄰里糾紛，執行計劃生育政策，指導本村民俗事務的操辦，樹立文明新風尚；組織本村公益事業建設，審批公益事業專案，籌集公益事業資金，組織村民參加公益勞動和活動；制定本村發展規劃；協助鄉村工作；代表村民向村委會反映群眾意見和建議；村民小組長在理事會成員中產生。

理事會成員是由村中「五老」組成，即村中退職老幹部（村、鄉、縣等各層級）老教師、老工人、老模範和老黨員。理事會一般由 5—10 人村中「五老」組成。例如江西省贛州興國縣龍口鎮文院村的理事會有成員 10 人，年齡皆爲 50—70 歲老人。產生程序是政府單位下派駐村工作小組或成員提名並與村「兩委」協商後，提出理事會成員包括理事長

的建議名單，或由全體村民推薦提出候選名單，提交村民委員會，村民委員會召集村民大會或村民代表會進行投票表決，過半數同意者組成理事會。¹²⁷

"「村民理事會」的成員是村裡的老人，家庭有人去做工的經濟較富有、老的勞動模範、老的貧下中農、老農民、老黨員、老村長、老支書、村裡比較有錢的，這些人村裡說話的、管事的、有威信的，協助現任的村長、村支書，做為協助村委會任務之執行及民間的監督主張，理事會成員約為 7-8 人組成”。¹²⁸

村民理事會在學術及專書有很少發現關之記載或發表，但經查證確實有類是之組織而間接影響村委會之執行如武鳴縣民政局於 2009 年發布「村民理事會章程」，明定村民理事會由村民代表大會選舉產生，管理本村各項事務的村民自治組織¹²⁹，及 2004 年江西省贛州各地新農村建設理事會組織章程規定新農村建設立事會的權力和義務及規定理事會的職權，未來之發展有賴吾人繼續關注。

第二節、中共現有村民自治組織實施現況

村民自治政制度是中國大陸現代化轉型期運作的「中國一村民」的中介橋樑，是自 1998 年村民委員會有 83.3 萬個委員會¹³⁰，為什麼截至 2009 年減少至 59.7 萬個委員會，經研究發現村民自治配合中央政府行政改革而縮編或合併又稱為「大部制」，大部制即為大部門體制，為推進政府事務綜合管理與協調，按政府綜合管理職能合併政府部門，組成超級大部的政府組織體制。特點是擴大一個部所管理的業務範圍，把多種內容有聯繫的事務交由一

¹²⁷ 李勇華，〈新農村建設理事會：民主治村的重要制度創新〉，中州學刊，2007 年 1 月，第 1 期（總第 157 期），頁 14~20。

¹²⁸ 98 年 05 月 27 日，訪談江西省南昌大學公共行政管理碩士中心主任陶學榮教授。

¹²⁹ 武鳴縣人民政府，網址：

<http://www.wuming.gov.cn:82/zwgk/html/2009-08/200908241726324310mzjfggz6727.html>。99 年 6 月 8 日取用。

¹³⁰ 中華人民共和國民政部基層政權和社會建設司 2008-2009 民政事業發展統計公報，網址：

<http://files.mca.gov.cn/cws/201003/20100305095000687.htm>，2011 年 12 月 20 日取用。

個部管轄，從而最大限度地避免政府職能交叉、政出多門、多頭管理，從而提高行政效率，降低行政成本。¹³¹

"由於中國大陸的管理規模的擴大，譬如原來這一個縣有 20 個鄉鎮，因為推行城市化、社區化、工業化，將 20 個鄉鎮可能撤併變成 12 或 13 個鄉鎮。因此，這一合併相應的原來這個村可能要合併、擴大數量減少，村民委員會數量也就減少。現在各省都在考量區域結構不斷的擴大，因為太小範圍要考量公事上精簡，例如麻雀雖小肝膽齊全，多一個鄉鎮就多一組行政人員，只有裁併政府的行政人員才能減少，政府的開支才能減少，納稅人的錢才能花在刀口上，就部會亂用，因為現在政府的成本需要節約減少，只有這樣逐步的把政府機構通過合理的、科學的、適當的合併組合。將來我們政府可能走向「大部制」¹³²即大運輸部，例如空中的、水上的、陸地的、海上的、公路的都在一個公共管理。為什麼需要這樣呢？如宋國誠教授（政治大學國際關係研究中心研究員）說：「政府的一級管理要全面協調」。如SARS、禽流感、去年的震災等都要由一個部門協調，就部會亂套，就不會無所適事。將來有了「大部制」，目前因為我們國家人多情況不是很適當，「大部制」就要精簡機構，減少工作人員，減少官位，就牽涉到利益，就出現矛盾、出現困難。我國胡錦濤主席、溫加寶總理去年就主張「大部制」例如大運輸部、大農業部、大工業部（工業訊息部），但是現在看起來是漸進式慢慢來，才不會出現問題。因此，村民自治將來會慢慢減少，將來甲村和乙村合併後，公職之行政成本會再減少，機構減少人員減少，納稅人員負擔會減輕。現在我們中國大陸政府機構的精簡，減少政府的開支，大家都講政府開支太大，經濟發展 30 年社會經濟進步，政府的開支龐大都是需要檢討。現在都已制度化，經費剩餘款項都要繳公庫，就不會出問題。"¹³³

¹³¹ 2008 年 02 月 25 日人民網-中國政府新聞，網址：

<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/116904/6921536.html>，2011 年 12 月 20 日取用。

¹³² 大部制改革的思路最早可以追溯到 2002 年，當年的《政府工作報告》提出，要“切實把政府職能轉到經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務上來”。《發展和改革藍皮書》，第四節我國行政體制改革的發展方向。

¹³³ 98 年 05 月 27 日，訪談江西省南昌大學公共行政管理碩士中心主任陶學榮教授。

中共在 1982 年修改憲法中第 111 條規定村民委員會是基層群眾性自治組織，經過 20 多年來的實施吾人可觀察出村民委員會辦理村內的公共事務和公益事業、調解民間糾紛、協助維護社會治安等事項，是學者所言，「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。」中國大陸實施之村民自治制度是地方政治制度的變體，只是中國大陸堅持實施社會主義，中國共產黨為一黨獨大掌控中華人民共和國政權而不敢承認村民自治是地方政治制度之層級。



表 4：中國大陸村民委員會數量統計表

中國大陸村民委員會數量統計表									
	村委會 (萬個)	增減數量 (萬個)	增減比例 (%)	村民小組 (萬個)	增減數量 (萬個)	增減比例 (%)	村委會成員 (萬個)	增減數量 (萬個)	增減比例 (%)
1998	83.3			537			358.6		
1999	80.1	-3.2	-3.8%	555.7	18.7	3.5%	351.3	-7.3	-2.0%
2000	73.2	-6.9	-8.6%	553.4	-2.3	-0.4%	315.1	-36.2	-10.3%
2001	70.0	-3.2	-4.4%	541.9	-11.5	-2.1%	316.4	1.3	0.4%
2002	68.1	-1.9	-2.7%	528.6	-13.3	-2.5%	294.2	-22.2	-7.0%
2003	66.3	-1.8	-2.6%	519.2	-9.4	-1.8%	319.1	24.9	8.5%
2004	64.4	-1.9	-2.9%	507.9	-11.3	-2.2%	292.1	-27.0	-8.5%
2005	62.9	-1.5	-2.3%	490.5	-17.4	-3.4%	265.7	-26.4	-9.0%
2006	62.4	-0.5	-0.8%	453.3	-37.2	-7.6%	242.9	-22.8	-8.6%
2007	61.3	-1.1	-1.8%	466.9	13.6	3.0%	241.1	-1.8	-0.7%
2008	60.1	-1.2	-2.0%	480.9	14.0	3.0%	233.9	-7.2	-3.0%
2009	59.7	-0.4	-0.7%						

依據中共民政事業發展統計公報等資料筆者自行整理，網址：

<http://files.mca.gov.cn/cws/201003/20100305095000687.htm>，2011 年 12 月 20 日取用。

第三節、大陸基層政治體制之發展方向

中共於 1978 年十一屆三中全會中共改變採取改革開放的重大政策以來，中國大陸農業、農村與農民問題一直不斷在中共中央被提出，為致力於解決中國大陸的三農問題。農村在 1980 年代初實行村民自治，這個群眾性自治組織以基層民主的治理方式取代了人民公社的集體生產、政社合一的管理方式。中共中央特別於 1982 年載入憲法，以實際的基層民主法制化行動，支持這個正面的發展，以法律規範村自治的組織、方式與範圍，同時取得放權與控制之益¹³⁴。而中國大陸村民自治已實施 20 餘年，除了「村組法」尚無相關法規配套，主要的原因還是在於中共是個集權專制的政體，一黨專政是絕不容許民主政治在基

¹³⁴白益華、楊開煌、石之瑜編，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北 桂冠 1998，頁 37。

層發酵往上發展的。是以今日中共的村民自治仍然由共產黨一黨獨大所控制，地方基層體制中仍存在村委會與村黨支部兩委並行的政治力量，中共在農村的基層組織不但未隨基層民主的發展而弱化，反而更加鞏固與加強。然而村民自治發展仍帶動中國大陸人民對民主的期待。

一、以地方自治看村民自治制度的發展

具有民主特徵的政治體制不是現代才有，在世界上許多地區中，部落首領數世紀以來一直是選舉產生的，而且在某些地方民主政治制度長期存在於「村」這一層級。民主的概念早在古代即已爲人所知，當然是十分熟悉的¹³⁵。中共在改革開放後，爲何會以群眾性自治組織-村民自治之基層民主方式取代了人民公社的管理方式，來做爲國家對農村社會組織結構的制度性安排呢，其理由大致可分爲下列兩個方向：

（一）爲因應在經濟體制與政治體制改革後情勢發展：

中共改革開放中先在農村進行經濟體制與政治體制改革，村民自治很重要的一個功能之一，也就是當初爲何村民自治發展的原因，就是爲了破除了在中國實行了 20 餘年的人民公社制度，在經濟上實現了以家庭聯產承包爲主要形式的農業生產責任制度，大力發展社會主義的市場經濟；在政治上建立鄉鎮人民政府和群眾自我管理、自我教育、自我服務的群眾性自治組織-村民委員會，以發展基層的社會主義民主。中國大陸的農村在政治、經濟與社會結構上所發生的根本改變¹³⁶。人民公社的解制，使得原本其所擔負的社會任務變得

¹³⁵ Samuel P. Huntington 原著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主浪潮》，台北市，五南，1994，頁 10~14。

¹³⁶ 白益華、楊開煌、石之瑜編，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北 桂冠 1998，頁 45~46。

困難，在這個情況之下，國家無力為村莊提供完善的公共設施，而在缺乏外來資源的情況下，村民自治成為動員村莊資源、建設所需公共設施的機制。

動員村莊資源有兩種辦法，一是由村幹部自行決定強制村民集資、出工，從而提供較好的公共設施；另一個方法是由村民共同參與決策，在公共工程各項決策上，讓村民有充分發表意見與達成一致的機會。村自治式的民主決策就是上述中國大陸鄉村治理之初探的第二種方式，由村民會議或村民代表會議共同討論協商，形成村內治理的場域。村民自治對於村莊公共工程建設和社區資源動員能力提高方面的優勢在於，它讓村民有了充分參與與自己利益密切相關的村務的機會。簡言之，在外來經濟資源格局既定的狀況下，村民自治透過村民多種形式的參與，不僅為達成較為一致的舉辦公共事業之協議提供了機會，為形成公共輿論提供了場合，為村民構造自身利益提供了可能，也為促進生產和方便生活提供了保障，從而為農村社會的穩定提供了基礎¹³⁷。

（二）村民自治在於防止村官違法濫權現象：

農民是最基層的民眾也是受到利益威脅最多的民眾，其中之一是村自治組幹部的不良行爲，尤指其不良經濟行爲。而村民自治正可從源頭與過程中防堵村幹部的不良行爲¹³⁸，具體可從三方面說明，有助於民主之訓練：

第一，競爭性選舉構成村幹部對村民的責任機制。透過選舉不僅可收選賢與能之效，更可透過三年一度的競爭性選舉，構成在任村幹部的壓力，使其在執行職權之時，同時尋求未來連任的可能性，故其行爲舉止受到無形的制約。

¹³⁷賀雪峰，《鄉村治理與秩序》，武昌，華中師範大學出版社，2003，頁 117~119。

¹³⁸2011 年歲末廣東陸豐烏坎村，村民認為自己的土地被非法徵用發起聲勢浩大的正當性抗爭農民自治運動。村民經多次集體上訪無果，趕走村裡的黨領導及村幹部，辦理重新選舉，受到世界媒體之關注。

第二，以村民代表會議為核心的村務決議機制不僅構成了對村幹部決策的有力監督，增加村務決策的可靠性，且可平衡村務決策的受益範圍，使決策可顧及全體村民多方面的利益，減少村民對村務決策的不滿。藉由村民會議或村民代表會議的制約，減少村幹部胡亂決策的可能性與不公的現象，從而降低村民對村幹部及其決策的不信任。

第三，以村務公開為核心的民主監督制度不僅可消除村民因為不瞭解村務而對村幹部產生的懷疑與不信任，同時也防止村幹部謀取私利的情況發生。以村務公開為核心的民主監督制度並不只是形式，而是一種溝通村民與村幹部關係，消除村民不滿的社會穩定措施

139。

二、地方自治與中共基層政治體制發展

中共的地方自治基層制度從「自然村」、人民公社時期到近幾十年來的村民自治，其治理的涵意已不僅止於其行政功能，也附帶在中國大陸農村植入了基層民主的概念。透過村民自治功能不但減少中共政府的施政負擔，同時也喚醒了農民的民主意識；一方面抒解以往生產力低落的農業問題，從事更有效率、具有彈性的管理，這點在擁有廣大農村面積、農業人口、以農立國的中國來說是非常重要的，而另一方面卻有可能為共產政權帶來受到質疑、挑戰的危機，這點卻是西方民主國家與期盼民主的人亟欲在中國看到的變化。鄉村治理做為中國大陸基層民主的具體表現，許多人都在問，這會不會是中國民主化的第一步。有些學者懷疑基層選舉是不是一種民主，他們也不認為基層民主和國家層次的民主有多少關聯¹⁴⁰。這種懷疑並非沒有理由，因為在中國社會最底層的鄉村民主化，確實有某些政治局限性¹⁴¹。

¹³⁹賀雪峰，《鄉村治理與秩序》，武昌，華中師範大學出版社，2003，頁119~120。

¹⁴⁰陳無邪，〈中國大陸鄉村治理之初探〉，網址：[http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/104\(1\).pdf](http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/104(1).pdf)，2009年06

在討論中共現代化和政治發展時，村民自治是基層民主的先鋒部隊，在地方已經建立了地方選舉制度，這也是一種民主制度之表現，因為地方居民能夠參與地方政治，對地方的決策表達自己之意見。雖然，其選舉的技術方面無法以普通、平等、直接、無記名投票之方法執行¹⁴²，至少基層選舉已趨向地方自治方向前進。但是，政治體制的民主化和地方政治參與是兩件不相同的事情。地方選舉可以被看成是一種自下而上的民主，而中共的基層選舉是由上而下發動的¹⁴³。然而地方雖然有地方選舉，但在某種程度上也延後中共的政治民主化，探討人民無法真正自由的參與選舉之原因。

第一，上一級政府官員以感受地方官員之壓力，他們擔心選舉會影響到共產黨的統制以及執政者本身地位，因此不願意將基層選舉擴大。甚至中央政府不敢訂定「地方自治法」、「地方選舉法規」僅由地方政府訂定地方自治規章之選舉規章¹⁴⁴。雖然村民自治以實行了20餘年的地方選舉，但沒有跡象顯示這種選舉會在近期內向尚擴展。

第二，地方民主確實有改變地方官員的工作態度，制約其腐敗行為和改進地方政府工作效率，使地方居民受惠於這個制度。由於共產黨已受惠於這個制度，因為它減少了國家與社會間的緊張狀態和地方居民的抱怨。沒有來自社會的高度壓力，中央政府無須將政治體制改革放置首要工作。從一個真正的民主政治體制運轉中可以感受到來自基層民眾的政治壓力，對一個國家推行民主政治體制是如此重要。

月04日取用。

¹⁴¹ 陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，台北，月旦，1998，頁289~294。

¹⁴² 中華民國憲法第129條規定行使選舉權之方法以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之。

¹⁴³ 陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，台北，月旦，1998，頁446。

¹⁴⁴ 2008年中央研究院政治學研究所籌備處舉辦「中國大陸基層民主」學術座談會，唐鳴論文「關於完善村民自治法律體系的兩個問題」。

第四節、地方自治的民主影響

人類在 20 世紀中經過第三波民主浪潮後，邁入 21 世紀後民主已經成為無可爭議的普世價值，政治體制之議題已成為當代世界多數人所關心，是否要建立民主及如何鞏固民主，使民主更優質。民主政治體制的發展如受到各種危機侵害，將會導致民主崩潰，而統治正當性的高低將是決定民主政權能否度過危機的關鍵¹⁴⁵。而民主的正當性是在政治體制長期實踐中不斷的解決各種危機歷練而出，在這種過程中所涉及之各種政治行為者之意識型態與行為的選擇，也關係到決策者規範的政治制度。至於何種政治制度必較有利於民主之選擇，是世界多數人所關心之焦點。然而，新興民主國家與老牌民主國家的政治體制-尤其在中央與地方的關係上的選擇是大不相同，老牌民主國家的政治體制採取權限下放與地方分權之方向發展；新興民主國家為應付各種危機大都採取權利集中，以強化中央政府之權力。這種背道而馳之體制，顯示民主發展路徑並不是單線性¹⁴⁶，而大陸村民自治是否有利地方民主之發展有待考驗。

民主已成為大多數人擁護的政治制度或生活方式。「民主」一辭，字面定義甚為簡單，此辭來自希臘，希臘文之意即為人民治理。人民治理即必須藉某種方式、某種程序、某種制度已達成¹⁴⁷。而民主政制發源於古代希臘以小國寡民的社會實行直接民主，但地域廣大、人口稠密的國家實行民主時，如果缺乏政治與社會對抗中央政權的制衡，則中央集權就容易流於專衡。

19 世紀法國思想家托克維爾對法國大革命的起因與後果提出了一種開創性的解釋，法國大革命決不是一次偶然事件，它摧毀了封建傳統法國就制度，創造一個中央集權的恐怖

¹⁴⁵陳建仁、謝秉憲，《從第一波民主化國家發展審視地方自治對民主穩定之影響》，收於宋興州、陳建仁，《地方自治論文集-公共政策與地方治理》，台中市，東海大學政治學系，2010，頁 313~324。

¹⁴⁶陳陽德，紀俊臣編，《地方民主與治理》，台北市，時英，2007，頁 20~29。

¹⁴⁷呂亞力，《政治學》，台北，三民書局，1999，頁 190~127。

統治。法國的大革命展現民主平等卻變成多數暴政¹⁴⁸，當時的世界各國聞民主而色變，強調立憲主義，欲以制訂成文憲法，來限制多數的權力。立憲主義的提出，本是為了限制專制君主的權力，主張君主權力應受自然法的限制。惟立憲主義以一不可更易的先定約束（Pre-commitment）來限制民主政府權力的行使，無異於否定民主政治主權在民及多數統治的原則，使民主政治與立憲主義之間形成一對立的緊張關係¹⁴⁹。在工業革命後貧富差距急速增加擴大與法國大革命的思想的影響，迫使世界各國執政者不得不注意迅速增加的民主壓力。

托克維爾曾經指出，美國的鄉鎮自治傳統（鄉鎮精神）是人民主權和公民自由原則的根源。美國民主的民情扎根於新英格蘭地區的鄉鎮自治制度。托克維爾認為美國的民主政治之所以不會出現反民主人士所懼怕的多數暴政，因美國自殖民地時代即有鄉鎮自治，是個重要原因，鄉鎮自治有助於打破聯邦與州政府的權力壟斷，才能保障地方基層人民的自主性與自由權利。由於鄉鎮組織與基層民眾自身利益休戚相關，換言之，即地方之事亦為人民之事，就由人民去做這就是地方自治¹⁵⁰。由於人民在鄉鎮地方自治中培育出民主自治之精神，少數野心政客久難以用不正當手段去搶奪地方政府的權力，縱然和人民距離甚遠

¹⁴⁸ 民主政治的本質是多數統治，但多數統治未必是民主政治。人類歷史上，雖多是專制君主或寡頭欺壓多數人民，但也不乏多數取得政權後反過來壓迫少數的事例。美國革命前英國國會對北美殖民地的迫害，即是顯例。因此，美國建國後，其開國先賢們雖擔心少數暴政所引起的危險，卻更憂懼於多數的暴政。要防止多數暴政，可有四種方法：一是多數自制，不濫權與侵犯少數者權利。二是以暴力革命推翻多數暴政，此亦是北美殖民地人民所採取的方法。三是立憲主義者主張的，設立一永世不可更易的制度來限制多數統治。四是少數經由努力，在未來成為多數。民主社會本身，即內含保障少數者權利的機制，只要現在的多數，不設下未來的多數不能變更現在多數決定之限制，現在的少數就可在多數統治機制，保障其權利與防止多數濫權。〈建元、謝秉憲，〈民主政治、立憲主義與司法審查—司法院大法官議決釋字第四九九號解釋評釋一〉育達研究叢刊 第二期 民國 90 年 1~27 頁〉。

¹⁴⁹ 曾建元、謝秉憲，〈民主政治、立憲主義與司法審查—司法院大法官議決釋字第四九九號解釋評釋一〉育達研究叢刊 第二期 民國 90 年 1~27 頁

¹⁵⁰ 任卓宣，《國父思想》，台北市，永裕印刷廠，1986，頁 253。

的中央政府被野心家所控制，亦無法以中央集權進行專制統治¹⁵¹。因此，美國初興即有地方自治制度，不僅可以防止民主變化成爲多數暴政，亦有鞏固民主的功能。

托克維爾提供了一個在民主化的國家將可避免多數暴政的可能途徑，經由地方分權之方式，在立憲主義國家遂能接納民主而進入憲政民主國家，具有地方自治基礎的國家，才能培養出深厚民主素養，才能保障民主的鞏固。

¹⁵¹陳建仁、謝秉憲，宋興州，《地方自治論文集-公共政策與地方治理》，台中市，東海大學政治學系，2010，頁 313~316。

表 5：地方自治與民主化國家對民主穩定之關係

民主穩定狀況	地方自治	國家	民主崩潰因素
持續穩定	是	澳大利亞、加拿大、芬蘭、愛爾蘭、瑞典、瑞士、紐西蘭、英國、美國	
第一次回潮時民主崩潰	是	比利時、丹麥、荷蘭、挪威、法國	外國因素
第二波民主化時重建民主	否	奧地利	外國因素
		義大利、哥倫比亞、德國、日本	國內因素
第一次回潮時民主崩潰 第三波民主化時重建民主	否	波蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、西班牙、葡萄牙	國內因素
第一次回潮時民主崩潰	否	捷克斯洛伐克	外國因素
第二波民主化時重建民主 第二次回潮時民主崩潰 第三波民主化時重建民主		阿根挺、烏拉圭、匈牙利、希臘	國內因素
第二次回潮時民主崩潰 第三波民主化時重建民主	否	智利	國內因素

資料來源：陳建仁、謝秉憲，宋興州，《地方自治論文集-公共政策與地方治理》，台中市，東海大學政治學系，2010，頁 313~316。

第五章、結論

1949年以來，中共統治下的地方政治制度最基層的「村」體制，經歷了三種形態的轉變，1949—1958年為「鄉(行政村)」體制，1958—1983年為政社合一的「人民公社」體制，1984年至今為「鄉政村治」體制，所謂「鄉政村治」是指國家以強制力為後盾，治理鄉村社會政治事務的制度化機制與活動，而實施「村民自治」的制度。60餘年來在統治上，經過「鄉制」、「政社合一模式」、「村民自治」等三種治理模式¹⁵²。從以上組織與治理模式來看，中共鄉村體制的轉變取決於國家權力對鄉村滲透程度的深淺和控制力度的高低，並且經歷了一個「收權—集權—分權」的變遷軌跡。在第一階段中，所謂「行政村」實際上只是鄉政府的輔助機關，並無獨立地位，其主要職能是討論執行鄉政府的決議，檢查執行情況，以及協助鄉長辦理一些行政工作，行政村僅僅具備「合作社」性質，扮演經濟協作事物；第二階段中，在集體計劃經濟體制下，村的自治權力完全被抽離和剝奪，通過一系列的控制措施，村演變成「按上級指令進行生產活動的國家計劃組織系統中的一個基本組織單元」¹⁵³，到了第三階段，村取得了一定程度的自治管理權，「村民依據『村組法』辦理與村民利益相關的村內事務，實現村民的自我管理、自我教育和自我服務，」¹⁵⁴村委會的幹部由村民直接選舉產生，而不是由中共黨組織所指派，故選舉制度可說是村民自治的核心之一。由此可知，中共所謂「村治」的主權形態變化取決於國家權力的收放進退，其主要動力來源於國家權力，特別是地方政治制度行政權的推動。

誠如學者所言：「不能因為村民選舉沒有完全的自由或公平，還是權力未能完全轉移，就斷論這個選舉是不自由、不公平甚至於無意義。村民自治選舉之評估不可以絕對化，應該將之放置在民主的持續過程中加以檢驗。」¹⁵⁵換言之，無論是「集權—依賴型」的人民公社體制或「民主—自治型」的鄉政村治體制，都取決於國家權力自身的伸縮與消長。¹⁵⁶

¹⁵²關翠霞，「50年來中國村治模式研究」，石家莊師範專科學校學報(石家莊)，第6卷第4期，(2004年7月)，頁46。

¹⁵³關翠霞，前引文，頁47—48。

¹⁵⁴關翠霞，前引文，頁48。

¹⁵⁵ Robert A. Pastor and Qingshan Tan, "The Meaning of China's Village Elections," *The China Quarterly*, No. 162, (Jun., 2000), pp. 490-512。

¹⁵⁶宋國誠，〈控制與反控制—半生不熟拄杖走路的中國村民自治〉，中正大學舉辦中國政治學會年會暨「2008：變局與挑戰」學術研討會，嘉義縣，2002。

一、研究發現

本研究發現村民委員會乃是國家鄉級機構的「派出治理機關」，亦為地方政府層級之一，其運作形式與功能不僅辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議等公共事務。經筆者訪問的村委會不僅辦理「村組法」規定之事務，也辦理鄉鎮政府委辦之社會福利等公共事務。如我國村里辦公處是鄉鎮公所的派出單位，受鄉鎮市長指揮監督，執行辦理村里公務及社會福利等公共事務。

大陸的村民委員會已實施 30 餘年來仍然認為是群眾性自治組織，它不是國家政權機關的任何一種，也不是國家政權機關的派出機關¹⁵⁷。由於政治體制之制度不當因此經常發生重大抗爭事件，如廣州市番禺區的太石村事件¹⁵⁸及最近廣東省陸豐市東海鎮村烏坎村¹⁵⁹等抗爭事件顯示出「村組法」之制度應修改到適合中國人真正需要之制度，才是解決地方基層群眾之問題。

本研究欲瞭解鄉村幹部在中國大陸改革過程的角色變化，其最大特色就在於農村幹部從國家代理人的角色轉換為地方經濟活動經營者的角色，而此一轉變使得鄉村幹部的職位變得功利化，村幹部所期待的已不僅是升遷和社會地位，更重要的是經濟利益和這個職位所帶來的收益。而另一種角色變化的現象在於，村幹部往往會在農村的黨、政、經部門交叉任職，成為黨務、行政及經濟合作社的負責人，將幾種身份合於一身交替使用職權，因此，就村幹部所扮演的角色而言，他不僅代表著國家和農村地區的利益，也同時是他自己利益的捍衛者。這樣的結果，村自治不僅未將村幹部的功能和目標分立，尤其在經濟和政治職能沒有設計成利益迴避，反而在利益上互相連動，這也是村自治未能落實反而成為建構幹部個人綿密利益網絡的關鍵因素。

隨著市場經濟和現代傳媒的強力滲透之下，中國農村農民的水平已有所提高，村民間的人際關係也趨向理性化；換言之，在幹群關係上，傳統的地緣和宗族關係有減弱的傾向，對於農民而言，村幹部能否為他們帶來物質上的好處，才是他們考慮支持村幹部與否的重要依據。因此，在新的政治經濟環境下，村幹部若能持續自我提昇素質，並且對於扮演國

¹⁵⁷刁芳遠，《村民自治常見法律問題 100 例》，北京，中國人民大學出版社，2011，頁 1~2。

¹⁵⁸ 2005 年在廣州市番禺區的太石村，就發生了村民們想要罷免村官的行動。這些農民懷疑他們的村主任變賣大家共有的土地，而且帳目不清，涉嫌貪汙。他們勇敢地挺身而出，捍衛土地權益的抗爭行動。

¹⁵⁹在 2011 年 9 月由於土地糾紛，烏坎村民進行了很多抗爭，矛盾激化，導致村民代表薛錦波在被捕期間死亡。薛的死亡引起了村民更大的抗爭。幾個星期來，這場官民糾紛成了國際社會關注的對象。

家代理人和人民當家人的雙重角色合理調適，應可實現國家和農村社會的雙贏局面。

「村民自治」其運作形式與功能不僅深受國家壟斷權威的控制，而且離「民主—自治」(democratic self-governance)仍然是遙遠的，村民自治體制的困難正落在「政權」與「治權」的兩難性邊界之上。村民自治歷經十幾年的推展與實驗，其民主化程度尚未成熟，甚至還廣泛存在目標失落與制度偏離的現象。至今，政權與治權的畫分邊界依然尚未釐清，並正在考驗和衝擊中國「鄉政村治」的地方治理模式。

二、未來研究方向之建議

(一) 村民自治制度自行訂定村民自制規章與國家法律的適當與衝突。

村民自治制度中，其目的在基層社會生活中不需仰賴中央政府的管理，是實施自己處理自己的事務，達到自我管理、自我教育、自我服務的地方性自治組織。在此制度下村民依據需求自行制定出自治法規即所謂的「村規民約」，他是村民自我意識的表達。¹⁶⁰村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表會議的決定，不得與憲法、法律、法規相抵觸，不得有侵犯人民的人身權利、民主權利和合法財產權利的內容。由於中共在農村基層社會中法學知識普遍欠缺，制定村規民約時，無法自行訂定自己的村規民約，將隔壁村的資料內容抓過來照抄、複製，就當成自己的村規民約，有些根本不適應當地民情風俗習慣，影響村民自治工作推行，而造成民眾權益遭受損害，例如村民到上級政府反映問題受到村委會強行遷戶籍、停發福利，侵犯了村民的財產權。村委會做出強行遷戶籍或停發福利的決定，只是把村規民約當作侵權的藉口¹⁶¹。因此，村民自治制度自行訂定村民自制規章與國家法律的適當與衝突，有待吾人觀察未來中共各有關部門對地方自治法規的指導，使村民自治中在國家法律規範下制定自行訂村規民約，以落實地方制度中村民制定的自治法規能合理與實用。

¹⁶⁰ 趙一紅，《中國村民自治制度中自制規章與國家法律關係研究》，中國社會科學出版社，北京，2008，頁182。

¹⁶¹ 2010年11月01日，京華時報，網址：<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb1.cri.cn/27824/2010/11/01/3365s3039553.htm>，2011年1月3日取用。

(二) 未來鄉鎮政府能否依照村組法模式以民眾直接選舉，落實全面民主政治制度。

2007年10月中共國家主席胡錦濤在十七大報告中談到堅定不移發展社會主義民主政治時說：「人民民主是社會主義的生命。發展社會主義民主政治是我們黨始終不渝的奮鬥目標。要堅持中國特色社會主義政治發展道路，堅持黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一，堅持和完善人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度，不斷推進社會主義政治制度自我完善和發展。……深化政治體制改革，必須堅持正確政治方向，以保證人民當家作主為根本，以增強黨和國家活力、調動人民積極性為目標，擴大社會主義民主，建設社會主義法治國家，發展社會主義政治文明。要堅持黨總攬全局、協調各方的領導核心作用，提高黨科學執政、民主執政、依法執政水準，保證黨領導人民有效治理國家。」¹⁶²2010年08月國務院總理溫家寶在深圳經濟特區成立30周年提出：「只有堅持改革開放、國家才有光明前途」，同時強調，完善社會主義制度的艱巨性，要求我們堅定不移地推進改革開放……不僅要推進經濟體制改革，還要推進政治體制改革，沒有政治體制改革的保障，經濟體制改革的成果就會得而復失，現代化建設的目標就不可能實現。¹⁶³

從最近幾年中共領導人陸續的提出「政治體制改革……、保證人民當家作主…」，但是仍然堅持中國特色社會主義政治發展道路，保證黨領導人民有效治理國家，未來政治體制改革能否依照村組法模式以民眾直接選舉，落實全面民主政治制度，有待觀察與研究之方向。

村民自治是中國政治體制改革的重大部分，然而這次交付人大審批的《村民委員會組織法》¹⁶⁴，仍然無法突破村民自治機制面臨最大問題核心，即村委會與村黨組織之間關係，審議上沒有採納社會各界的意見，讓村民自治落實地方政務，由當地人民選舉代表、組織地方議會，自行處理的真正民主。以目前中國共產黨總體而言，如要在體制上改革，恐怕一改就天下大亂，尤其在最基層推廣真正民主，將導致整個政權會有很大的民主變革，大

¹⁶²胡錦濤在黨的十七大上的報告，〈六、堅定不移發展社會主義民主政治〉，2007年10月24日 新華社，網址：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm。2011年1月3日取用。

¹⁶³中共中央政治局常委、國務院總理溫家寶於2010年08月22日，深圳經濟特區建立30周年在深圳考察工作並聽取廣東省和深圳市工作彙報。溫家寶強調，經濟特區30年來的實踐充分表明，改革開放是決定當代中國命運的關鍵抉擇，是實現國家強盛、人民幸福的必由之路。過去30多年中國的發展變化，靠的是改革開放，未來要實現中華民族的偉大復興，仍然要靠改革開放。來源：新華網 <http://politics.people.com.cn/GB/1024/12507442.html>，2011年1月3日取用。

¹⁶⁴2010年10月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十七次會議修訂「中華人民共和國村民委員會組織法」。

的民主變革就會有競爭性的選舉，競爭性的選舉也逼著言論開放、黨禁開放，最後必定有反對黨來挑戰中國共產黨，這是目前中共執政者最大的擔心。

（三）建議中共在「村民自治」可以學習我國地方制度之村里層級。

兩岸隔絕了 60 餘年，不同的政治體系，不同的教育和文化環境使得兩岸形成差距，大陸制定一種法令，其速度很快，表面上看來效率奇佳，但由於法律是由政策決定而產生，政策一變，法律就可能也改了；法律就算沒有修改，而由於大陸依然強調「人治」，執行法律的寬鬆或嚴格，一切由領導人來決定。村民自治雖然在中共的政治體制改革已開放了很多，但仍然無法解決基層民眾問題。

我國民主政治經多年來的發展，地方政府均由開放式的選舉產生，如縣（市）長、議員、鄉鎮（市）長、代表到最基層的村里長，是由民眾直接選舉產生，因此地方政府施政及立法，均有強烈的民意基礎，加上輿論自由、媒體開放，人民可以透過多種管道、採取不同的方式監督政府，而政府也必須博採眾議，不可獨斷獨行。最基層的村里長不僅是村里民與政府的聯絡橋樑，亦是反映民意、促進與維護地方自治建設的民間土地公。多年來村里制度在台灣未發生因村里長或村里幹事執行公務的不當，而引起重大之抗爭事件，建議中共在「村民自治」制度可以到台灣最基層的村里辦公處參訪，筆者願意以多年來擔任村里幹事之經驗共同分享。

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書：

- 刁芳遠，《村民自治常見法律問題 100 例》，北京，中國人民大學出版社，2011。
- 于建嶸，《岳村政治：轉型期中國鄉村政治結構的變遷》，北京，商務印書館，2001。
- 中共研究雜誌社，《2005 年中共年報》，台北市，2005。
- 中共研究雜誌社，《2006 年中共年報》，台北市，2006。
- 中共研究雜誌社，《2007 年中共年報》，台北市，2007。
- 中共研究雜誌社，《2008 年中共年報》，台北市，2008。
- 中國人民大學法律系國家教研室編著，《中國憲法教程》，中國人民大學出版社，1988 年。
- 中國共產黨黨員法律知識學習叢書編寫組編，《農村黨員知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007。
- 中國法制出版社編，《新編村民實用法律手冊》，北京，中國法制出版社，2008。
- 中國農村基層民主政治建設年鑒編委會，《2001 中國農村基層民主政治建設年鑒》，中國社會出版社 2002 年。
- 仇桂美，《地方政府與文官體系》，台北市，四章堂文化，2005。
- 仝志輝，《選舉事件與村庄政治》，北京，中國社會科學出版社，2004。
- 白益華、楊開煌、石之瑜，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北市，桂冠，1998。
- 白益華、楊開煌、石之瑜編，《中國大陸基層的民主改革－制度篇》，台北 桂冠 1998。
- 任卓宣，《國父思想》，台北市，永裕印刷廠，1986。
- 任德厚，《政治學》，台北市，三民書局，1999。
- 全國人大常委會法制工作委員會國家法制室編，《中華人民共和國村民委員會組織法解讀》，北京，中國法制出版社，2010，頁 67~72。
- 全國人大常委會辦公廳編，《中華人民共和國人民代表會文獻資料匯編（1949-1990）》，

中國民主法制出版社，1991

朱新民，《中國大陸研究》，台北縣，五南圖書出版公司，1988。

行政院大陸委員會，《中國研究導論》（上輯），行政院大陸委員會出版，2007。

行政院大陸委員會，《中國研究導論》（下輯），行政院大陸委員會出版，2007。

何增科，《基層民主和地方治理創新》，北京，中央編譯出版社，2004。

呂亞力，《政治學》，台北，三民書局，1999。

宋國誠，《21世紀中國-全球化與中國發展》，台北市，國立政治大學國際關係研究中心，2002。

宋興州、陳建仁，《地方自治論文集-公共政策與地方治理》，台中市，東海大學政治學系，2010。

周平，《當代中國地方政府》，北京，人民出版社，2007。

周紅雲，《社會資本與中國農村治理改革》，北京，中央編譯出版社，2007。

紀俊臣，《地方政府再造-機制建構、發展願景系論》，台北縣，時英出版社，2001。

徐勇，《中國農村村民自治》，武漢，華中師範大學出版社，1997。

徐勇，《鄉村治理與中國政治》，北京，中國社會出版社，2003。

翁興利，《地方政府與政治》，台北市，商鼎文化，1999。

郝志東、廖坤榮，《兩岸鄉村治理比較》，北京，社會科學文獻出版社，2008。

張厚安，《中國大陸基層民主改革-歷史篇，中國特色的農村政治-鄉村政治的模式》，台北 桂冠 1998。

許崇德著，《中國憲法》，中國人民大學出版社，1989，280~282頁。

陳明通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷：哈佛大學東西方學者的對話》，台北，月旦，1998。

陳浙閩，《村民自治的理論與實踐》，天津，天津人民出版社，2000。

陳陽德，紀俊臣編，《地方民主與治理》，台北市，時英，2007。

彭真，《論新中國的政法工作》，北京，中央文獻出版社，1992。

彭懷恩，《政治學新論》，台北市，風雲論壇出版社，2003。

曾偉、羅輝，《地方政府管理學》，北京，北京大學出版社，2006。

楊光斌，《中國政府與政治導論》，台北市，五南，2006。

楊翠迎、郭金豐，《新農村的社會保障》，北京，中國農業出版社，2006。

- 董翔飛，《中國憲法與政府》，台北，三民，2005。
- 農村黨員法律知識學習讀本，《農村黨員法律知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007
- 農村黨員法律知識學習讀本，《農村黨員法律知識學習讀本》，北京，中國法制出版社，2007。
- 管歐，《地方自治概要》，台北，三民，1998。
- 趙一紅，《中國村民自治制度中自制規章與國家法律關係研究》，中國社會科學出版社，北京，2008
- 趙建民、張淳翔，《中華人民共和國立法與選舉制度》，台北市，編譯館，2001。
- 劉文仕，《地方制度改造的憲政基礎與問題》，台北市，學林文化，2003。
- 蔡定劍，《中國選舉狀況的報告》，北京，法律出版社，2002。
- 蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，（台北，三民）2003。
- 鄧小平，《鄧小平文選》，第3卷，北京：人民出版社，1994
- 鄭永年，〈地方民主、國家建設與中國政治發展模式〉，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，台北，月旦出版社。
- 戴東清，《中國大陸國家與社會關係 1989~2002：以鑲嵌之社會團體自主性為例》，台北市，秀威資訊科技，2005。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》，台北縣，空大，1997。
- 謝壽光，《中國農村發展研究報告 No.6》，北京市，社會科學文獻出版社，2008。
- 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，《中國大陸政府與政治》，台北市，五南，2005。
- 韓曉武著，《中華人民共和國國家機構概況》，中國展望出版社出版，1989年。
- 羅志淵，《地方自治的理論體系》，台北市，台灣商務印書館公司，1970。
- 龔忠武，《中國向農民村的貧窮開戰》，台北市，人間出版社，1996。

（二）譯著

- Neuman 原著，王佳煌、潘中道、郭俊賢、黃瑋瑩譯，《當代社會研究法-質化與量化途徑》，台北市，學富文化發行，2002。
- Samuel P. Huntington 原著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主浪潮》，台北市，五

南，1994。

Samuel P. Huntington 原著，黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》，台北，聯經，1997。

Alexis de Tocquerville，原著，李宜培譯，《民主在美國》，台北市：貓頭鷹出版，2000。

（三）期刊論文：

王旭，〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀雙月刊》，第 40 期，1997 年 4 月，頁 147-158

徐斯儉，〈大陸農村的基層民主與經濟發展關係〉，中國大陸研究，第 42 卷，第 5 期，1999 年 5 月，頁 4-7。

高永光，〈兩岸地方自治之比較分析—村里的研究〉，中山人文社會科學期刊，Vol.5，No.2，1997，頁 263-284。

陳長文、謝英士，〈法治是中國大陸的新希望〉，展望與探索，第 6 卷、第 7 期，民國 97 年 7 月，頁 91-96。

王旭，〈鄉村中國的基層民主：國家與社會的權力互強〉，《二十一世紀雙月刊》，第 40 期，1997 年 4 月，頁 151。

關翠霞，「50 年來中國村治模式研究」，石家莊師範專科學校學報(石家莊)，第 6 卷第 4 期，(2004 年 7 月)，頁 46。

（四）學位論文

張雅雯，〈制度變遷、精英回應與民主進程：中國大陸頭前、後壁兩市「村改居」歷程的研究〉，政治大學政治學系碩士論文，2006 年。

韓化宇，〈論兩委一肩挑對中國大陸農村民主發展之影響〉，淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2008 年。

林麗娥，〈企業改制後的村民自治-從鄉政村治的角度〉，國立政治大學東亞研究所碩士論文，2007 年。

孫繼中，〈中國大陸地級市發展之探討〉，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2004 年。

柳金財，〈當代中國「國家—農民」關係的重構：農村村民自治制度運作之探討〉，國立政治大學東亞研究所博士論文，2003年，

張國婷，〈現代化對民主政治之影響—中央與地方關係的視點〉，東海大學政治學系碩士論文，2011。

(五) 會議與研討會報告

2008年中央研究院政治學研究所籌備處舉辦「中國大陸基層民主」學術座談會，徐勇論文「草根民主的崛起-改革開放三十年以來基層民主的發展」。

石之瑜計畫主持 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告「中共地方代表之經驗性研究」，1996年。

徐勇，中央研究院政治學研究所籌備處舉辦「中國大陸基層民主」學術座談會，論文「草根民主的崛起-改革開放三十年以來基層民主的發展」，2008年。

宋國誠，中正大學舉辦中國政治學會年會暨「2008：變局與挑戰」學術研討會〈控制與反控制—半生不熟拄杖走路的中國村民自治〉，嘉義縣，2002。

(六) 雜誌報導

何連清，〈社會結構演變總分析〉，湖南省：書屋雜誌，三月號，2000年，

<http://www.gongfa.com/zhongguoshehuihq1.htm>。

李昌平，〈一個鄉黨委書記的心裏話—給朱總理的信〉，

<http://news.sohu.com/74/27/subject204702774.shtml>。

2008年10月20日 人民網-〈人民日報〉

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>

2003年民政事業發展統計報告，

<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009381.shtml>。

中華人民共和國憲法 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=82529&page=4。

中國共產黨第十一屆中央委員會第三次會議公報。

李勇華，〈新農村建設理事會：民主治村的重要制度創新〉，中州學刊，2007年1月，

第 1 期（總第 157 期），頁 14~20。

（七）中文網頁

基層政權和社區建設司，〈村民自治的含義〉，

<http://zqs.mca.gov.cn/article/cmzz/zcwd/200711/20071100004515.shtml>。

維基百科，自由的百科全書，〈村是中華人民共和國的行政區劃單位〉，

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%9D%91&variant=zh-tw>。

中華人民共和國中央人民政府網 http://www.gov.cn/gjjg/2005-08/01/content_18608.htm。

劉軍寧，〈什麼妨礙村民自治〉，大紀元，

<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/31/n94061.htm>，2001 年 5 月 31 日。

2008 年 10 月 20 日 人民網-〈人民日報〉

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>。

劉軍寧，〈什麼妨礙村民自治〉，大紀元，

<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/31/n94061.htm>，2001 年 5 月 31 日。

何連清，〈社會結構演變總分析〉，湖南省：書屋雜誌，三月號，2000 年，

<http://www.gongfa.com/zhongguoshehuiql.htm>。

李昌平，〈一個鄉黨委書記的心裏話—給朱總理的信〉，

<http://news.sohu.com/74/27/subject204702774.shtml>。

2008 年 10 月 20 日 人民網-〈人民日報〉

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>

2003 年民政事業發展統計報告，

<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009381.shtml>。

中華人民共和國憲法 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=82529&page=4。

廣東省東莞市清溪鎮政府信息公開。

福建省村民委員會選舉辦法第八條規定。

浙江省村民委員會選舉辦法第十一條規定。

作者：李 健〈村民自治中的村民委员会定位分析〉

<http://www.studa.net/nongcun/060327/09022051.html> 98 年 05 月 25 日閱讀。

村委會是村民自治機構，不是國家行政機構，不屬於《行政訴訟法》的管轄範圍，
<http://legal.people.com.cn/BIG5/42731/3197553.html>。

一把手監督問題的探討，<http://www.studa.net/minzhu/080919/16413373.html>

武鳴縣人民政府，網址：

<http://www.wuming.gov.cn:82/zwgk/html/2009-08/200908241726324310mzjfggz6727.html>。

中華人民共和國民政部基層政權和社會建設司 2008-2009 民政事業發展統計公報，網
址：<http://files.mca.gov.cn/cws/201003/20100305095000687.htm>。

2008 年 02 月 25 日人民網-中國政府新聞，網址：

<http://gov.people.com.cn/GB/46728/114889/116904/6921536.html>。

二、英文部分

(一) 專書

Jiang Zemin, "Report at the Sixteenth Party Congress," in Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution through Reform*, 2nd ed. (New York: W. W. Norton, 2004)

Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 2006).

Edward Friedman, Paul G. Pickowicz, and Mark Selden, *Revolution, Resistance, and Reform in Village China* (New Haven, CT: Yale University Press, 2005).

Edward Friedman, Paul G. Pickowicz, Mark Selden, and Kay Ann Johnson, *Chinese Village, Socialist State* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991).

Mark Leonard, *What Does China Think?* (New York: PublicAffairs, 2008).

(二) 期刊論文

By Robert T. Gannett Jr. , 〈 *Village-by-Village Democracy in China: What Seeds for Freedom?* 〉, <http://www.aei.org/aei-website/managed-content/site-pages/tocqueville-on-china/> ,

(檢索日期：2009 年 09 月 18 日)。

Howell, Jude. 〈 Perspectives of Village Self-Governance in China 〉 , The Journal of Peasant Studies, Vol. 25, No. 3, (April 1998) 。

Kevin J. O'Brien “Rightful Resistance,” World Politics, no 49 (Oct 1996) 。

Kevin J. O'Brien “Village Committees : Implementing Political Reform in China`s Village,” The Australian Journal of Chinese Affairs, no 32 (July, 1994) 。

Wen Jiabao, speech, United Nations High-Level Meeting on Millennium Development Goals, New York, September 25, 2008, available at

http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/26/content_10116246.htm (accessed November 29, 2008).

Robert A. Pastor and Qingshan Tan ,” The Meaning of China's Village Elections ,” The China Quarterly, No. 162, (Jun., 2000), pp. 490-512 。

Daniel R Kelliher , “The Chinese Debate Over Village Self-Government” . The China Journal, no 37 64-86, 1997.

(三) 網址：

人民網 網址：<http://www.people.com.cn/>

人民網-《人民日報》 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/8194418.html>

中華人民共和國民政部基層政權和社區建設司<http://zqs.mca.gov.cn/index.shtml>

中華人民共和國農業部 農業部信息中心 網址：<http://www.agri.gov.cn/index.htm>

免費雜誌在線閱讀電子雜誌下載 期刊雜誌論壇 網址：<http://qkzz.net/>

新華網 <http://www.xinhuanet.com/> 。

附 錄

「村組法」1998 版本與 2010 版本修訂對照表

1998 版本		2010 版本	
		第一章 總則	
第一條	爲了保障農村村民實行自治，由村民群眾依法辦理自己的事情，發展農村基層民主，促進農村社會主義物質文明和精神文明建設，根據憲法，制定本法。	第一條	爲了保障農村村民實行自治，由村民依法辦理自己的事情，發展農村基層民主，維護村民的合法權益，促進社會主義新農村建設，根據憲法，制定本法。
第二條	村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。 村民委員會辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議。	第二條	村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。 村民委員會辦理本村的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，向人民政府反映村民的意見、要求和提出建議。 村民委員會向村民會議、村民代表會議負責並報告工作。
第八條	村民委員會根據村民居住狀況、人口多少，按照便於群眾自治的原則設立。 村民委員會的設立、撤銷、範圍調整，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出，經村民會議討論同意後，報縣級人民政府批准。	第三條	村民委員會根據村民居住狀況、人口多少，按照便於群眾自治，有利於經濟發展和社會管理的原則設立。 村民委員會的設立、撤銷、範圍調整，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府提出，經村民會議討論同意，報縣級人民政府批准。 村民委員會可以根據村民居住狀況、集體土地所有權關係等分設若干村民小組。
第三條	中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。	第四條	中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用，領導和支持村民委員會行使職權；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。
第四條	鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支援和幫助，	第五條	鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，

條	但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。 村民委員會協助鄉、民族鄉、鎮的人民政府開展工作。	條	但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。 村民委員會協助鄉、民族鄉、鎮的人民政府開展工作。
		第二章 村民委員會的組成和職責	
第九條	村民委員會由主任、副主任和委員共三至七人組成。 村民委員會成員中，婦女應當有適當的名額，多民族村民居住的村應當有人數較少的民族的成員。 村民委員會成員不脫離生產，根據情況，可以給予適當補貼。	第六條	村民委員會由主任、副主任和委員共三至七人組成。 村民委員會成員中，應當有婦女成員，多民族村民居住的村應當有人數較少的民族的成員。 對村民委員會成員，根據工作情況，給予適當補貼。
第二十五條	村民委員會根據需要設人民調解、治安保衛、公共衛生等委員會。村民委員會成員可以兼任下屬委員會的成員。人口少的村的村民委員會可以不設下屬委員會，由村民委員會成員分工負責人民調解、治安保衛、公共衛生等工作。	第七條	村民委員會根據需要設人民調解、治安保衛、公共衛生與計劃生育等委員會。村民委員會成員可以兼任下屬委員會的成員。人口少的村的村民委員會可以不設下屬委員會，由村民委員會成員分工負責人民調解、治安保衛、公共衛生與計劃生育等工作。
第五條	村民委員會應當支援和組織村民依法發展各種形式的合作經濟和其他經濟，承擔本村生產的服務和協調工作，促進農村生產建設和社會主義市場經濟的發展。 村民委員會應當尊重集體經濟組織依法獨立進行經濟活動的自主權，維護以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，保障集體經濟組織和村民、承包經營戶、聯戶或者合夥的合法的財產權和其他合法的權利和利益。 村民委員會依照法律規定，管理本村屬於村農民集體所有的土地和其他財產，教育村民合理利用自然資源，保護和改善生態環境。	第八條	村民委員會應當支持和組織村民依法發展各種形式的合作經濟和其他經濟，承擔本村生產的服務和協調工作，促進農村生產建設和經濟發展。 村民委員會依照法律規定，管理本村屬於村農民集體所有的土地和其他財產，引導村民合理利用自然資源，保護和改善生態環境。 村民委員會應當尊重並支持集體經濟組織依法獨立進行經濟活動的自主權，維護以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，保障集體經濟組織和村民、承包經營戶、聯戶或者合夥的合法財產權和其他合法權益。

第六條	村民委員會應當宣傳憲法、法律、法規和國家的政策，教育和推動村民履行法律規定的義務，愛護公共財產，維護村民的合法的權利和利益，發展文化教育，普及科技知識，促進村和村之間的團結、互助，開展多種形式的社會主義精神文明建設活動。	第九條	村民委員會應當宣傳憲法、法律、法規和國家的政策，教育和推動村民履行法律規定的義務、愛護公共財產，維護村民的合法權益，發展文化教育，普及科技知識，促進男女平等，做好計劃生育工作，促進村與村之間的團結、互助，開展多種形式的社會主義精神文明建設活動。 村民委員會應當支持服務性、公益性、互助性社會組織依法開展活動，推動農村社區建設。 多民族村民居住的村，村民委員會應當教育和引導各民族村民增進團結、互相尊重、互相幫助。
第七條	多民族村民居住的村，村民委員會應當教育和引導村民加強民族團結、互相尊重、互相幫助。		
第二十三條	村民委員會及其成員應當遵守憲法、法律、法規和國家的政策，辦事公道，廉潔奉公，熱心為村民服務。	第十條	村民委員會及其成員應當遵守憲法、法律、法規和國家的政策，遵守並組織實施村民自治章程、村規民約，執行村民會議、村民代表會議的決定、決議，辦事公道，廉潔奉公，熱心為村民服務，接受村民監督。
		第三章 村民委員會的選舉	
第十一條	村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員。 村民委員會每屆任期三年，屆滿應當及時舉行換屆選舉。村民委員會成員可以連選連任。	第十一條	村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員。 村民委員會每屆任期三年，屆滿應當及時舉行換屆選舉。村民委員會成員可以連選連任。
第十三條	村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。村民選舉委員會成員由村民會議或者各村民小組推選產生。	第十二條	村民委員會的選舉，由村民選舉委員會主持。 村民選舉委員會由主任和委員組成，由村民會議、村民代表會議或者各村民小組會議推選產生。 村民選舉委員會成員被提名為村民委員會成員候選人，應當退出村民選舉委員會。 村民選舉委員會成員退出村民選舉委員會或者因其他原因出缺的，按照原

			推選結果依次遞補，也可以另行推選。
		第十三條	<p>年滿十八周歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是，依照法律被剝奪政治權利的人除外。</p> <p>村民委員會選舉前，應當對下列人員進行登記，列入參加選舉的村民名單：</p> <p>（一）戶籍在本村並且在本村居住的村民；</p> <p>（二）戶籍在本村，不在本村居住，本人表示參加選舉的村民；</p> <p>（三）戶籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申請參加選舉，並且經村民會議或者村民代表會議同意參加選舉的公民。</p> <p>已在戶籍所在村或者居住村登記參加選舉的村民，不得再參加其他地方村民委員會的選舉。</p>
第十二條	<p>年滿十八周歲的村民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是，依照法律被剝奪政治權利的人除外。</p> <p>有選舉權和被選舉權的村民名單，應當在選舉日的二十日以前公佈。</p>	第十四條	<p>登記參加選舉的村民名單應當在選舉日的二十日前由村民選舉委員會公佈。</p> <p>對登記參加選舉的村民名單有異議的，應當自名單公佈之日起五日內向村民選舉委員會申訴，村民選舉委員會應當自收到申訴之日起三日內作出處理決定，並公佈處理結果。</p>
第十四條	<p>選舉村民委員會，由本村有選舉權的村民直接提名候選人。候選人的名額應當多於應選名額。</p> <p>選舉村民委員會，有選舉權的村民的過半數投票，選舉有效；候選人獲得參加投票的村民的過半數的選票，始得當選。</p> <p>選舉實行無記名投票、公開計票的方法，選舉結果應當當場公佈。選舉時，設立秘密寫票處。</p> <p>具體選舉辦法由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會規定。</p>	第十五條	<p>選舉村民委員會，由登記參加選舉的村民直接提名候選人。村民提名候選人，應當從全體村民利益出發，推薦奉公守法、品行良好、公道正派、熱心公益、具有一定文化水準和工作能力的村民為候選人。候選人的名額應當多於應選名額。村民選舉委員會應當組織候選人與村民見面，由候選人介紹履行職責的設想，回答村民提出的問題。</p> <p>選舉村民委員會，有登記參加選舉的村民過半數投票，選舉有效；候選人獲得參加投票的村民過半數的選票，始得當選。當選人數不足應選名額的，不足的名額另行選舉。另行選舉的，第一次投票未當選的人員得票多</p>

			<p>的為候選人，候選人以得票多的當選，但是所得票數不得少於已投選票總數的三分之一。</p> <p>選舉實行無記名投票、公開計票的方法，選舉結果應當當場公佈。選舉時，應當設立秘密寫票處。</p> <p>登記參加選舉的村民，選舉期間外出不能參加投票的，可以書面委託本村有選舉權的近親屬代為投票。村民選舉委員會應當公佈委託人和受委託人的名單。</p> <p>具體選舉辦法由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會規定。</p>
第十六條	<p>本村五分之一以上有選舉權的村民聯名，可以要求罷免村民委員會成員。罷免要求應當提出罷免理由。被提出罷免的村民委員會成員有權提出申辯意見。村民委員會應當及時召開村民會議，投票表決罷免要求。罷免村民委員會成員須經有選舉權的村民過半數通過。</p>	第十六條	<p>本村五分之一以上有選舉權的村民或者三分之一以上的村民代表聯名，可以提出罷免村民委員會成員的要求，並說明要求罷免的理由。被提出罷免的村民委員會成員有權提出申辯意見。</p> <p>罷免村民委員會成員，須有登記參加選舉的村民過半數投票，並須經投票的村民過半數通過。</p>
第十五條	<p>以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，有關機關應當負責調查並依法處理。以威脅、賄賂、偽造選票等不正當手段當選的，其當選無效。</p>	第十七條	<p>以暴力、威脅、欺騙、賄賂、偽造選票、虛報選舉票數等不正當手段當選村民委員會成員的，當選無效。</p> <p>對以暴力、威脅、欺騙、賄賂、偽造選票、虛報選舉票數等不正當手段，妨害村民行使選舉權、被選舉權，破壞村民委員會選舉的行為，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會和人民政府或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府及其有關主管部門舉報，由鄉級或者縣級人民代表大會常務委員會和人民政府負責調查並依法處理。</p>
		第十八條	<p>村民委員會成員喪失行為能力或者被判處刑罰的，其職務自行終止。</p>
		第十九條	<p>村民委員會成員出缺，可以由村民會議或者村民代表會議進行補選。補選程式參照本法第十五條的規定辦理。補選的村民委員會成員的任期到本屆</p>

			村民委員會任期屆滿時止。
		第二 十 條	村民委員會應當自新一屆村民委員會產生之日起十日內完成工作移交。工作移交由村民選舉委員會主持，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府監督。
		第四章 村民會議和村民代表會議	
第 十 七 條	村民會議由本村十八周歲以上的村民組成。	第 二 十 一 條	村民會議由本村十八周歲以上的村民組成。 村民會議由村民委員會召集。有十分之一以上的村民或者三分之一以上的村民代表提議，應當召集村民會議。召集村民會議，應當提前十天通知村民。
第 十 八 條	村民會議由村民委員會召集。有十分之一以上的村民提議，應當召集村民會議。		
第 十 七 條	召開村民會議，應當有本村十八周歲以上村民的過半數參加，或者有本村三分之二以上的戶的代表參加，所作決定應當經到會人員的過半數通過。必要的時候，可以邀請駐在本村的企業、事業單位和群眾組織派代表列席村民會議。	第 二 十 二 條	召開村民會議，應當有本村十八周歲以上村民的過半數，或者本村三分之二以上的戶的代表參加，村民會議所作決定應當經到會人員的過半數通過。法律對召開村民會議及作出決定另有規定的，依照其規定。 召開村民會議，根據需要可以邀請駐本村的企業、事業單位和群眾組織派代表列席。
第 十 八 條	村民委員會向村民會議負責並報告工作。村民會議每年審議村民委員會的工作報告，並評議村民委員會成員的工作。	第 二 十 三 條	村民會議審議村民委員會的年度工作報告，評議村民委員會成員的工作；有權撤銷或者變更村民委員會不適當的決定；有權撤銷或者變更村民代表會議不適當的決定。 村民會議可以授權村民代表會議審議村民委員會的年度工作報告，評議村民委員會成員的工作，撤銷或者變更村民委員會不適當的決定。
第 十 九 條	涉及村民利益的下列事項，村民委員會必須提請村民會議討論決定，方可辦理： （一）鄉統籌的收繳方法，村提留的收繳及使用； （二）本村享受誤工補貼的人數及補貼標準；	第 二 十 四 條	涉及村民利益的下列事項，經村民會議討論決定方可辦理： （一）本村享受誤工補貼的人員及補貼標準； （二）從村集體經濟所得收益的使用； （三）本村公益事業的興辦和籌資籌勞方案及建設承包方案；

	<p>(三) 從村集體經濟所得收益的使用；</p> <p>(四) 村辦學校、村建道路等村公益事業的經費籌集方案；</p> <p>(五) 村集體經濟專案的立項、承包方案及村公益事業的建設承包方案；</p> <p>(六) 村民的承包經營方案；</p> <p>(七) 宅基地的使用方案；</p> <p>(八) 村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項。</p>		<p>(四) 土地承包經營方案；</p> <p>(五) 村集體經濟項目的立項、承包方案；</p> <p>(六) 宅基地的使用方案；</p> <p>(七) 徵地補償費的使用、分配方案；</p> <p>(八) 以借貸、租賃或者其他方式處分村集體財產；</p> <p>(九) 村民會議認為應當由村民會議討論決定的涉及村民利益的其他事項。</p> <p>村民會議可以授權村民代表會議討論決定前款規定的事項。</p> <p>法律對討論決定村集體經濟組織財產和成員權益的事項另有規定的，依照其規定。</p>
第二十一條	<p>人數較多或者居住分散的村，可以推選產生村民代表，由村民委員會召集村民代表開會，討論決定村民會議授權的事項。村民代表由村民按每五戶至十五戶推選一人，或者由各村民小組推選若干人。</p>	第二十五條	<p>人數較多或者居住分散的村，可以設立村民代表會議，討論決定村民會議授權的事項。村民代表會議由村民委員會成員和村民代表組成，村民代表應當佔村民代表會議組成人員的五分之四以上，婦女村民代表應當佔村民代表會議組成人員的三分之一以上。</p> <p>村民代表由村民按每五戶至十五戶推選一人，或者由各村民小組推選若干人。村民代表的任期與村民委員會的任期相同。村民代表可以連選連任。村民代表應當向其推選戶或者村民小組負責，接受村民監督。</p>
第二十六條	<p>村民委員會應當協助有關部門，對被依法剝奪政治權利的村民進行教育、幫助和監督。</p>		
		第二十六條	<p>第二十六條 村民代表會議由村民委員會召集。村民代表會議每季度召開一次。有五分之一以上的村民代表提議，應當召集村民代表會議。</p> <p>村民代表會議有三分之二以上的組成人員參加方可召開，所作決定應當經到會人員的過半數同意。</p>
第二	<p>村民會議可以制定和修改村民自治章程、村規民約，並報鄉、民族鄉、</p>	第二	<p>村民會議可以制定和修改村民自治章程、村規民約，並報鄉、民族鄉、鎮</p>

十條	鎮的人民政府備案。 村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表討論決定的事項不得與憲法、法律、法規和國家的政策相抵觸，不得有侵犯村民的人身權利、民主權利和合法財產權利的內容。	十七條	的人民政府備案。 村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表會議的決定不得與憲法、法律、法規和國家的政策相抵觸，不得有侵犯村民的人身權利、民主權利和合法財產權利的內容。 村民自治章程、村規民約以及村民會議或者村民代表會議的決定違反前款規定的，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府責令改正。
第十條	村民委員會可以按照村民居住狀況分設若干村民小組，小組長由村民小組會議推選。	第二十八條	召開村民小組會議，應當有本村民小組十八周歲以上的村民三分之二以上，或者本村民小組三分之二以上的戶的代表參加，所作決定應當經到會人員的過半數同意。 村民小組組長由村民小組會議推選。村民小組組長任期與村民委員會的任期相同，可以連選連任。 屬於村民小組的集體所有的土地、企業和其他財產的經營管理以及公益事項的辦理，由村民小組會議依照有關法律的規定討論決定，所作決定及實施情況應當及時向本村民小組的村民公佈。
		第五章 民主管理與民主監督	
第二十四條	村民委員會決定問題，採取少數服從多數的原則。 村民委員會進行工作，應當堅持群眾路線，充分發揚民主，認真聽取不同意見，堅持說服教育，不得強迫命令，不得打擊報復。	第二十九條	村民委員會應當實行少數服從多數的民主決策機制和公開透明的工作原則，建立健全各種工作制度
第二十二條	村民委員會實行村務公開制度。 村民委員會應當及時公佈下列事項，其中涉及財務的事項至少每六個月公佈一次，接受村民的監督： （一）本法第十九條規定的由村民會議討論決定的事項及其實施情況； （二）國家計劃生育政策的落實方案； （三）救災救濟款物的發放情況； （四）水電費的收繳以及涉及本村村	第三十條	村民委員會實行村務公開制度。 村民委員會應當及時公佈下列事項，接受村民的監督： （一）本法第二十三條、第二十四條規定的由村民會議、村民代表會議討論決定的事項及其實施情況； （二）國家計劃生育政策的落實方案； （三）政府撥付和接受社會捐贈的救災救助、補貼補助等資金、物資的管理使用情況；

	<p>民利益、村民普遍關心的其他事項。村民委員會應當保證公佈內容的真實性，並接受村民的查詢。</p> <p>村民委員會不及時公佈應當公佈的事項或者公佈的事項不真實的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮人民政府或者縣級人民政府及其有關主管部門反映，有關政府機關應當負責調查核實，責令公佈；經查證確有違法行爲的，有關人員應當依法承擔責任。</p>	<p>(四) 村民委員會協助人民政府開展工作的情況；</p> <p>(五) 涉及本村村民利益，村民普遍關心的其他事項。</p> <p>前款規定事項中，一般事項至少每季度公佈一次；集體財務往來較多的，財務收支情況應當每月公佈一次；涉及村民利益的重大事項應當隨時公佈。</p> <p>村民委員會應當保證所公佈事項的真實性，並接受村民的查詢。</p>
		<p>第三十一條</p> <p>村民委員會不及時公佈應當公佈的事項或者公佈的事項不真實的，村民有權向鄉、民族鄉、鎮的人民政府或者縣級人民政府及其有關主管部門反映，有關人民政府或者主管部門應當負責調查核實，責令依法公佈；經查證確有違法行爲的，有關人員應當依法承擔責任。</p>
		<p>第三十二條</p> <p>村應當建立村務監督委員會或者其他形式的村務監督機構，負責村民民主理財，監督村務公開等制度的落實，其成員由村民會議或者村民代表會議在村民中推選產生，其中應有具備財會、管理知識的人員。村民委員會成員及其近親屬不得擔任村務監督機構成員。村務監督機構成員向村民會議和村民代表會議負責，可以列席村民委員會會議。</p>
		<p>第三十三條</p> <p>村民委員會成員以及由村民或者村集體承擔誤工補貼的聘用人員，應當接受村民會議或者村民代表會議對其履行職責情況的民主評議。民主評議每年至少進行一次，由村務監督機構主持。</p> <p>村民委員會成員連續兩次被評議不稱職的，其職務終止。</p>
		<p>第三十四條</p> <p>村民委員會和村務監督機構應當建立村務檔案。村務檔案包括：選舉文件和選票，會議記錄，土地發包方案和承包合同，經濟合同，集體財務賬目，</p>

		條	集體資產登記文件，公益設施基本資料，基本建設資料，宅基地使用方案，徵地補償費使用及分配方案等。村務檔案應當真實、準確、完整、規範。
		第三十五條	<p>村民委員會成員實行任期和離任經濟責任審計，審計包括下列事項：</p> <p>（一）本村財務收支情況；</p> <p>（二）本村債權債務情況；</p> <p>（三）政府撥付和接受社會捐贈的資金、物資管理使用情況；</p> <p>（四）本村生產經營和建設項目的發包管理以及公益事業建設項目招標投標情況；</p> <p>（五）本村資金管理使用以及本村集體資產、資源的承包、租賃、擔保、出讓情況，徵地補償費的使用、分配情況；</p> <p>（六）本村五分之一以上的村民要求審計的其他事項。</p> <p>村民委員會成員的任期和離任經濟責任審計，由縣級人民政府農業部門、財政部門或者鄉、民族鄉、鎮的人民政府負責組織，審計結果應當公佈，其中離任經濟責任審計結果應當在下一屆村民委員會選舉之前公佈。</p>
		第三十六條	<p>村民委員會或者村民委員會成員作出的決定侵害村民合法權益的，受侵害的村民可以申請人民法院予以撤銷，責任人依法承擔法律責任。</p> <p>村民委員會不依照法律、法規的規定履行法定義務的，由鄉、民族鄉、鎮的人民政府責令改正。</p> <p>鄉、民族鄉、鎮的人民政府干預依法屬於村民自治範圍事項的，由上一級人民政府責令改正。</p>
		第六章 附則	
		第三十七條	<p>人民政府對村民委員會協助政府開展工作應當提供必要的條件；人民政府有關部門委託村民委員會開展工作需要經費的，由委託部門承擔。</p> <p>村民委員會辦理本村公益事業所需的經費，由村民會議通過籌資籌勞解</p>

			決；經費確有困難的，由地方人民政府給予適當支持。
第二十七條	駐在農村的機關、團體、部隊、全民所有制企業、事業單位的人員不參加村民委員會組織，不屬於村辦的集體所有制單位的人員可以不參加村民委員會組織。但是，他們都應當遵守有關村規民約。所在地的村民委員會、村民會議或者村民代表討論和處理同這些單位有關的問題，應當與他們協商解決。	第三十八條	駐在農村的機關、團體、部隊、國有及國有控股企業、事業單位及其人員不參加村民委員會組織，但應當通過多種形式參與農村社區建設，並遵守有關村規民約。 村民委員會、村民會議或者村民代表會議討論決定與前款規定的單位有關的事項，應當與其協商。
第二十八條	地方各級人民代表大會和縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會在本行政區域內保證本法的實施，保障村民依法行使自治權利。	第三十九條	地方各級人民代表大會和縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會在本行政區域內保證本法的實施，保障村民依法行使自治權利。
第二十九條	省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會可以根據本法，結合本行政區域的實際情況，制定實施辦法。	第四十條	省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會根據本法，結合本行政區域的實際情況，制定實施辦法。
第三十條	本法自公佈之日起施行。《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》同時廢止。	第四十一條	本法自公佈之日起施行。

資料來源：中國法律法規信息系統，網址：<http://law.npc.gov.cn:87/home/begin1.cbs>，
2011年11月01日取用，以上資料筆者自行整理

訪談內容

訪談人：南華大學研究生 陳榮謀

村名：廣東省〇〇市〇〇鎮〇〇村委會 受訪人：〇〇〇

時間：2009/03/01 日 15 時 30 分

一、中國自 1998 年修訂《中華人民共和國村民委員會組織法》，你覺得前後制度的差異為何？實踐結果是否達到解決問題的目標？現在是第幾屆村民委員會，每屆任期幾年？

答：可以、第六屆

二、村委會現有那些幹部？（主任、副主任、委員、村官、黨支委）如何產生？現任幹部之教育程度、職業？

答：由村民選舉產生，高中畢業。

幹部（小組長、村代表）22 人、治安人員 80 人、衛生人員 30 人。人口 1 萬人。

三、村民委員會之職權為何？服務村民之項目？村民滿意的程度如何？若不滿意，有無救濟措施？

答：都是專職主委，平常做民眾福利工作，如不滿意三年就換到（重選），如有村民 60%連署就可以重選，但是要有人提議。

四、村委會的運作經費來源為何？若不足有何籌措管道？

答：村委會經費來源靠自己搞經濟來的如廠房出租、農業收入、工業投資、商業投資等來維持，另外就村裡之需要，上面就會撥款下來。

五、村民委員會換屆選舉是由誰主辦（村委會辦理或鄉鎮政府辦理）？選務工作人員由誰擔任，村民接受的程度？

答：由市政府指使下來，一級一級轉下來，由市政府制定選舉條例轉到鎮政府，再轉到村委會，由鎮政府辦理的。工作人員由村委會幹部（村代表）裡推選出 5-7 人的工作人員，選舉完畢後就自動解除職務，選務工作人員最主要處理民眾投訴有無作弊等事情。這些選務工作人員執行選舉工作期間村民都能

接受。

六、黨支委和村民選舉之關係為何？兩委關係為何？

兩委就是村主任委員和村書記

答：書記就是「一把手」最大的，村的事務都是由書記和主委共同決定，重大事務由村委員會開會決定。

七、村委會選舉候選人產生方式為何？候選人及選舉人資格？年齡？有無不公平的情況發生？

答：村委會選舉候選人產生分兩個階段，候選人產生前由村民年滿 18 歲在選票上填寫候選人姓名，產生 3-5 人候選人；候選人產生後再由村民在選票上不寫候選人姓名。投票由村民年滿 18 歲以上，就有資格參加村委會候選人選舉，到目前這種選舉方式上無感覺不公平事情。

八、你對村委會之制度是否滿意？若不滿意要如何改善？

答：目前對村民委員會由村民選舉這個制度還滿意。

九、鄉鎮政府與村委會的權利義務關係為何？

答：村民委員會要受上級管理、要服從上級、受上級只會監督。

十、對鄉鎮政府自治選舉的看法為何？預估多久可以全面實施？

答：鎮政府的選舉是由村民依一定比例人數，直接選舉人大代表，人大代表再選鎮長。

現在中國大陸選舉沒有台灣那麼民主、透明，我們很羨慕台灣民主政治制度。

清溪鎮簡介

清溪鎮位於廣東省東莞市的東南部，毗鄰港澳，與深圳、惠州兩市接壤。面積 143 平方公里，生態環境優美。轄內有 20 個村委會，1 個社區居委會，戶籍人口 3.4 萬人，常住人口約 27 萬人。目前是國內最大的電腦產品製造地之一。

村委會辦理社會福利業務之程序：

清溪鎮政府民政部門是組織實施市民最低生活保障線制度的主管部門，由各鎮街村（居）委會負責受理申請、初審；鎮街社會事務辦負責審核、發放保障金（通過銀行劃撥）；市民政局負責審批、監督及指導全市的低保工作。

一、業務類型

非行政許可類

二、辦事事項名稱

最低生活保障對象核准

三、辦事事項子項名稱

詳如實施辦法

四、申請的受理視窗

各鎮街村（居）委會

五、辦事事項的決定機關

東莞市政府

六、事項設立的依據

《東莞市城鄉最低生活保障制度實施辦法》

七、辦事內容及申請條件

(一) 我市市民最低生活保障線標準是：非農業戶口的市民每人每月 320 元，農業戶口的市民每人每月 300 元。從 2008 年 1 月 1 日起，我市城鄉低保標準統一提高到 360 元/人月。

(二) 城鄉特困人員基本醫療救助金（下稱醫療救助金）標準：享受市民最低生活保障的城鄉居（村）民，按保障標準人月增加 14% 的比例，即居民人月 45 元，村民人月 42 元。從 2008 年 1 月 1 日起，居（村）民統一為每人 50 元/人月。

凡具有我市常住戶口的城鄉居（村）民，並且具備下列情況之一的，家庭人均月收入分別低於我市保障標準的，均可申請最低生活保障。

(一) 無經濟來源、無勞動能力、無法定贍養人或撫養人的居（村）民；

(二) 領取失業救濟金期間或失業救濟期滿仍未能重新就業，家庭人均月收入低於市低保標準的居（村）民；

(三) 在職人員在領取工資或最低工資及退休人員領取養老金後，其家庭人均月收入仍低於市低保標準的居（村）民；

(四) 其他家庭人均月收入低於市低保標準的居（村）民（不包括五保對象）。

八、申報所需的材料

身份證、戶口名簿、收入證明，有病的提交醫院診斷證明、病歷，殘疾人提供殘疾證。

九、申請表格（另附）

十、辦理的程式

(一)、低保金由市、鎮（街）共同承擔，適當照顧經濟欠發達鎮。具體低保金分擔比例，按市政府有關文件執行。

市屬單位職工困難戶所需保障金和醫療救助金全部由市財政負擔。

(二)、

1.申請時間。全市下一年低保申請、審核、審批工作原則上統一在每年9月至10月進行，為期二個月，臨時出現生活困難需申請低保的也可以隨時申請。

2.申請程式。居（村）民委員會應在受理申請之日起10日內，對申請人的有關情況進行調查核實，簽署意見後將申請人有關材料和調查情況上報鎮人民政府（街道辦事處）進行審核。

鎮人民政府（街道辦事處）應在10日內對申請人家庭情況進行審核，並簽署審核意見，報市民政部門審批。

市民政部門應在10日內對申請人作出批准或者不予批准的決定。決定批准的，由鎮人民政府（街道辦事處）發放省民政廳統一印製的《廣東省城鄉居（村）民最低生活保障線保障證》（以下簡稱《低保證》）。決定不予批准的，由所在鎮（街）的村（居）民委員會書面通知申請人，並說明理由。

3.低保金、醫療救助金通過農信社發放到低保對象帳戶。

4.保障物件的收入發生變化，及時調整其保障金額或取消其生活保障。戶月人均收入高於市民最低生活保障線標準的，保障對象要主動提出取消生活保障。

十一、事項有效期

期限為一年，期滿後，保障對象全體家庭成員年、月人均收入仍低於市民最低生活標準的，必須重新辦理申請手續。

十二、收費標準及依據

不收費

十三、投訴電話

投訴電話：22832535、22832536

清溪鎮居民、村民委員會一覽表

	居民、村民委員會	面積	戶籍人口	行政區劃
1	清溪社區	5 平方公里	6000 多人	下轄楊屋、黃麻布、鶴鶉藪等 11 個居民小組，是清溪的商業、文化和政治中心。
2	重河村	8.4 平方公里	2600 多人	下轄重木、河柏橋、楊梅崗、廈塘、火草洞等 10 個村民小組
3	大埔村	1.8 平方公里	約 700 人	下轄大埔、南方等 3 個村民小組
4	土橋村	3.5 平方公里	500 多人	下轄新圍、老圍等 3 個村民小組
5	謝坑村	3.2 平方公里	約 700 人	下轄岑屋圍、龍口、江窰、新圍、老圍共 5 個村民小組
6	荔橫村	1.8 平方公里	1400 多人	下轄荔枝墩、橫湖、百家村、鐵橋埔、梁頭圍共 5 個村民小組
7	清廈村	2.3 平方公里	約 1500 人	下轄老墟(即清溪舊墟)、鹿湖壩、廈屋共 3 個村民小組
8	大利村	7.8 平方公里	2500 多人	下轄利和、風吹簾、茅峯、聚星圍、香園埔新圍、香園埔老圍、綠樹、葵湖等 9 個村民小組
9	九鄉村	7.6 平方公里	1700 多人	下轄金口、牛湖、婆嶺、竹樹廈、新屋廈、高田唇、界址坑共 7 個村民小組
10	鐵場村	7.3 平方公里	760 多人	下轄上圍、下圍、埧尾等村民小組
11	鐵松村	5.6 平方公里	2500 人	下轄鐵矢嶺、松元圍、千秋嶺、小近布、禾長崗、鍾屋圍、水尾墩上圍、水尾墩下圍、缸廠、深圳仔共 10 個村民小組
12	青皇村	6.5 平方公里	約 1100 人	下轄青塘、皇坑、黃屋、劉屋等村民小組
13	三星村	2.5 平方公里	1000 多人	下轄百家峯、呂圍、劉屋圍、李友堂等村民小組

14	廈泥村	1.5 平方公里	800 多人	下轄磨泥墟、旗嶺嚇、鄭圍、花邊嶺、江背共 5 個村民小組
15	三中村	9 平方公里	約 1700 人	下轄上圍、下圍、湖篤尾、老中坑、新中坑、連塘湖等 7 個自然村 11 個村民小組
16	上元村	4.3 平方公里	900 多人	下轄上官倉、松元嚇等 4 個村民小組
17	松崗村	3.9 平方公里	1200 多人	下轄松柏墩、西村等 4 個村民小組
18	浮崗村	3 平方公里	1900 多人	下轄老圍、新圍、柏朗、光朗、馬落洋、田螺澗共 6 個村民小組。
19	羅馬村	7.2 平方公里	1800 多人	下轄羅裙埔、馬灘、天生湖等 4 個村民小組
20	長山頭村	4.6 平方公里	1100 多人	下轄長山頭、白欖樹、三家、大嶺等 6 個村民小組
21	漁樑圍村	2.5 平方公里	1000 多人	下轄有漁樑圍、朱屋、謝屋共 3 個村民小組

資料來源：清溪鎮政府網站，網址：

<http://www1.dg.gov.cn/publicfiles///business/cmsresources/cndg/cmsrsdocument/doc12339.doc>，
2009/02/25 取用整理，以上資料筆者自行整理。

參訪陽朔鎮政府

陽朔鎮政府簡介

陽朔鎮是陽朔縣城所在地，全鎮總面積 76.5 平方公里，人口 4.58 萬人，轄內 5 個村委會、6 個社區居委會。舉世聞名的百里漓江貫穿全鎮，公路交通八達，是陽朔縣政治、經濟、文化活動中心。

2008 年 1-6 月份共接待遊客 115 萬人次。

鎮長 莫冰

副鎮長 廖新貴、湯武、肖恩掣、張世軍

鎮黨委書記 容志權

鎮人大主席 李豔萍

矮山村委黨總支部書記 管志雄

屏風山社區黨支部書記、居委會主任 覃威

2008 年財政預算：全鎮財政預算收入 3447 萬元、支出 2153 萬元，1-6 月份財政收入 1654.85 萬元、財政支出 936.32 萬元。

◎村鎮人民調解調處流程：

申請-當事人向村或鎮調委會提出申請。

審核-調解員依法進行審核決定是否調解範圍。

受理-告知當事人是否符合調解範圍及調解日期。

調解-當事人提供相當證據、調解員依法調解。

回訪-達成協議的糾紛，是否按原商議的條款實施。

◎2008年1-6月調結群眾糾紛事件：

蓮峰居委	9
東嶺居委	10
鳳鳴居委	15
屏風山居委	7
鯉魚井居委	11
北門厄居委	13
木山村委	10
矮山村委	18
樟桂村委	16
驢馬村委	16
高洲村委	8

村（居）委調解 133 件，成功 129 件，成功率 97%

◎陽朔鎮民政辦「三項制度」辦事流程圖

城鎮低保證辦理流程

申請—本人提出書面申請

社區審查—帶戶口本、身分證到社區核實簽字蓋章並填寫低保申請表

複核—到鎮民政辦復核並上報縣民政局審批。

領取低保—領取低保金由鎮民政辦將低保金發放到各社區，戶主到社區領取。

◎五保證办理流程

申請-年滿 60 週歲的孤寡老人或父母雙亡 0-16 週歲的孤兒，本人提出書面申請。

村級審查-經村（居）委會核實簽字蓋章。

審核-帶戶口本、身分證複印件鎮民政辦審核。村（居）委會核實

審批-到縣民政局審批備案，領取五保證書。

領五保金-憑五保證每月到鎮民政辦領取五保金。

◎申請臨時救濟办理流程

申請-本人提出書面申請

領表-帶戶口本、身分證到鎮民政辦領取審批表

村級審查-村（居）委會核實簽字蓋章

復核-將上述材料交民政辦，復核後上報民政局審批。

◎百歲老人證办理流程

申請-本人提出書面申請

村級審查-村（居）委會核實簽字蓋章。

審核-帶戶口本、身分證及 2 張 2 吋的半身照片到鎮民政辦審核。