



# 农村基层民主建设研究

NONGCUN JICENG MINZHU JIANSHE YANJIU

袁达毅 等 / 著



中国社会科学出版社

国家社会科学基金项目(批准号:99BZZ010)

# 农村基层民主建设研究

袁达毅 等

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层民主建设研究/袁达毅等著. —北京: 中国社会科学出版社,  
2002. 12

(选举与治理丛书; 3/袁达毅主编)

ISBN 7-80146-661-6

I. 农... II. 袁... III. 农村—社会主义—民主—建设—研究—北京  
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 092259 号

---

丛 书 名: 选举与治理丛书

书 名: 农村基层民主建设研究

著 者: 袁达毅等

责任编辑: 缪传忠 张国洪

---

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 [www.bj114.com.cn](http://www.bj114.com.cn) 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 北京蓝海印刷有限公司

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 16.5

字 数: 395 千字

版 次: 2003 年 6 月第 1 版

印 次: 2003 年 6 月第 1 次印刷

---

书 号: ISBN 7-80146-661-6/D·67

定 价: (全六册)168.00 元

(本 册)36.00 元

---

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

## 项目承担人和参加人情况

### 承担人：

袁达毅 中共北京市委党校、北京行政学院副教授

### 参加人(以章为序)：

周五一 中共北京市委党校、北京行政学院政治学教研  
部讲师

马宝成 国家行政学院科研部副研究员，政治学博士

肖立辉 中共中央党校政法部副教授，政治学博士

孟令梅 中国社会科学院政治学研究所助理研究员，政  
治学硕士

宋月红 中国社会科学院政治学研究所副研究员，政治  
学博士

刘燕芳 北京市民政局副处级调研员

## 项目研究分工情况

导 言	袁达毅
第一章	周五一
第二章	袁达毅
第三章	袁达毅
第四章	马宝成
第五章	马宝成
第六章	肖立辉
第七章	肖立辉
第八章	孟令梅
第九章	孟令梅
第十章	宋月红
第十一章	宋月红

研究报告第一篇	袁达毅
研究报告第二篇	袁达毅
研究报告第三篇	袁达毅
研究报告第四篇	肖立辉、马宝成、宋月红、袁达毅

刘燕芳负责调查研究的联络和部分资料的收集工作

## 目 录

导 言 .....	1
-----------	---

## 第一部分 基本情况研究

第一章 北京市农村基层民主建设的沿革 .....	26
第二章 农村基层组织 .....	97
第三章 农村基层民主制度建设 .....	123
第四章 法律法规与基层民主 .....	169
第五章 村级规约与基层民主 .....	209
第六章 民主选举 .....	238
第七章 民主决策 .....	278
第八章 民主管理 .....	299
第九章 民主监督 .....	326
第十章 城市化与村民自治 .....	355
第十一章 经济全球化、北京城市功能建设与村民自治 .....	375

## 第二部分 研究报告

第一篇 完善村民自治立法,发展农村基层民主 ——关于制定“中华人民共和国村民自治法”的建议 与思考 .....	394
第二篇 村民委员会选举:经验、价值、问题与建议 ——北京市村民委员会换届选举的调查与思考 .....	414

---

第三篇	规范村民自治,发展农村基层民主 ——北京市村民自治情况的调查·····	437
第四篇	北京市第五届村民委员会换届选举后的 情况调查·····	453
附录:		
一、北京市实施《中华人民共和国村民委员会组织法》 的若干规定·····		487
二、北京市村民委员会选举办法·····		492
三、北京市村务公开民主管理工作暂行规定·····		500
四、关于加强村级干部管理监督制度建设的若干 规定(试行)·····		505
参考文献·····		510

## 导 言

农村基层民主是基层民主的一个重要组成部分。新中国成立以来，中国的农村基层民主建设已走过了 50 多年的路程。在这 50 多年的时间里，农村基层民主建设是围绕着农村社会政治经济发展的主要任务进行的。基层民主建设是国家民主政治建设的一个重要组成部分，因此，农村基层民主的发展与国家民主政治的发展是密切相关的。因此，50 多年来，中国的农村基层民主建设，与国家民主政治建设一样，走过的是一段曲折的路程。发端于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的村民自治制度，是农村经济体制改革的产物。这一制度经 1982 年宪法确认后，成为国家宪政制度的一个重要组成部分。此后，经过 80 年代前期的农村政治体制改革，全国农村基层组织的组织形式和性质发生了很大的变化，在人民公社时期的生产大队和小队的基础上建立了村民委员会和村民小组。村民委员会和村民小组不再是行政机关的下属机构，而是村民自我管理、自我教育和自我服务的基层群众性自治组织，广泛深入地开展村民自治，已成为此后农村基层民主建设的主要任务。北京市农村政治体制改革的试点工作始于 1981 年，完成于 1984 年。自 20 世纪 80 年代以来，北京市的农村基层民主建设与其他省市一样，进入了一个新的发展时期。这个时期的北京市农村基层民主建设的情况，是本项目研究的重点。这里，就本项目研究的有关问题，作些必要的介绍。



## 一、项目研究起因和过程

1990年，我和同事周五一先生应民政部戴均良先生之约，参加了《中国乡镇政权建设概论》<sup>①</sup>一书的写作，承担了该书第一章——“乡镇政权建设在国家政权建设中的地位和作用”的写作任务。写作过程中，由于对乡镇政权的实际状况不了解，只能进行文献研究和分析。书稿虽然完成，但了解和研究乡镇政权实际运作情况的愿望从此开始。

1991年，本人申请的北京市哲学社会科学“八五”规划青年项目——“北京市乡镇政权建设研究”，经专家评审获准立项。从此，我与北京市的有关部门合作，进行实证研究。本项目研究从1991年立项至1996年3月结项，整整经历了5年时间。其间，在调查研究、资料收集和写作方面，经历了一个较长时间的摸索过程。该项目完成后，本人很想在此基础上，进一步研究中国城乡基层民主建设的理论和现实问题。为此，课题组成员、北京市人大常委会内务司法委员会副主任刘竹泉先生建议我最好参加几次选举工作，取得一些感性认识。

根据刘先生的建议，经有关部门同意，本人于1996年8月至1997年2月到北京市乡镇换届选举工作办公室工作。1998年初，本人申请的北京市哲学社会科学规划重点项目——“北京市城乡基层民主建设及选举制度研究”，经专家评审获准立项。1998年，北京市区县人大代表进行换届选举，是年8月至次年2月，我到北京市区县换届选举工作办公室工作，并把项目研究定位在县级人大代表换届选举上，因为城乡居民都要参加区县人大

---

<sup>①</sup> 该书于1991年10月由人民出版社出版。

代表选举，符合项目的立项要求。在乡镇和区县换届选举工作办公室工作期间，对北京市农村的情况有了初步的了解，因此，很想在完成区县人大代表选举研究后，再进一步研究农村基层民主问题。1999年2月，国家社会科学基金项目申报工作开始，本人申请的“北京市农村基层民主建设研究”项目获准立项。

本项目的调查工作从1999年下半年开始，到2002年7月结束，先后经历了约3年时间。调查研究工作大致分4个阶段进行：

第一阶段是1999年9月至2001年2月。这一阶段主要是围绕着乡镇换届选举问题进行调查，根据刘竹泉先生的建议，我再次参加了乡镇人大代表的换届选举工作，在进一步收集乡镇人大代表换届选举资料的同时，了解农村基层民主建设情况。调查工作主要由北京市乡镇换届选举工作办公室根据工作需要安排。

第二阶段是2000年7月至8月。这一阶段参与了北京市人大常委会的地方立法调研工作。北京市人大常委会就制定村委会组织法的实施办法和北京市村民委员会选举办法进行调研，调查对象由市人大常委会内务司法委员会确定。当年，向民政部的有关部门提交了一份立法建议。

第三阶段是2001年3月至9月。这一阶段的主要任务是跟踪调查北京市村民委员会换届选举情况，我和肖立辉博士作为北京市村民委员会换届选举工作办公室特邀调查员，进行了大量的调查工作。调查工作主要由北京市民政局负责安排，在调查对象的选择上，北京市民政局采纳了课题组的部分建议。同时，参加了北京市人大常委会内务司法委员会关于村民自治情况的调查研究工作。2001年年底，向北京市民政局提交了这次选举情况分析评估的研究报告初稿，经北京市民政局政权处修改后，报送北京市有关部门。2002年年初，起草了关于北京市村民自治情况

的调查报告初稿，经北京市人大常委会内务司法委员会修改后报送有关部门。

第四阶段是2002年4月至7月。这一阶段的主要任务是调查村民委员会换届选举后的情况。中共中央党校副教授肖立辉博士、国家行政学院副教授马宝成博士和中国社会科学院政治学研究所副研究员宋月红博士，应邀参加了民政局政权处组织的关于村民委员会换届选举后的情况调查。调查工作安排和调查对象的确定，由北京市民政局政权处和课题组共同商定。下半年向北京市民政局政权处提交了调查报告初稿。

第四阶段的调查研究工作，在本项目研究中较为重要。这里，有必要对这一阶段的调查工作做进一步的介绍。

第四阶段调查工作分4步进行，第一步是将北京市辖有农村的13个区县<sup>①</sup>分成3片，请区县民政局的同志介绍选后农村基层民主建设的基本情况，以了解北京市的总体情况。第二步是对北京市的193个乡镇进行统一编号，然后采用随机抽样的方式选择10个乡镇进行调查，同乡镇干部进行座谈。第三步是在被调查乡镇的基础上，将其所辖的村委会进行编号，采用随机抽样的方式确定被调查的村委会，同村干部进行座谈。在确定的调查对象中，除了少数因没有代表性而加以调整外，大多数都按照计划进行。在调查过程中，除了被确定为调查对象的村委会外，乡镇可以根据情况再请一些村的村委会干部参加。第四步是同村民座谈。参加座谈的村民由村委会或党支部负责组织，有村民代表和普通村民参加。

2002年下半年，本项目研究进入集中写作阶段。

---

<sup>①</sup> 石景山区因为所辖农村较少，又面临着农转居问题，未列入调查对象。

## 二、资料来源及其可靠性

本项目的研究资料，由文献资料和调查材料两部分构成。下面就这两部分资料的来源及其可靠性问题作些说明。

### （一）关于文献资料

本项目研究的文献资料，主要由下面几个部分组成：

1. 建国以来中央关于农村基层民主建设的文献资料。北京市的农村基层民主建设，是全国农村基层民主建设的一个部分。虽然在具体做法上与其他地方不尽相同，但农村基层民主建设基本方向是一致的，是在中央统一领导下进行的。因此，要了解和研究北京市农村基层民主建设的历史和现实状况，就必须了解和研究国家农村基层民主建设的历史和现实情况。在研究过程中，我们比较注意收集中央关于农村基层民主建设的文献资料。中央关于农村基层民主建设的文献资料，主要来自两个方面：

（1）公开出版物。十一届三中全会以前的，主要来自《北京农业社会主义改造资料》、《北京日报》等书刊；十一届三中全会以后，主要来自人民出版社出版的《三中全会以来重要文献选编（上、下）》、《十二大以来重要文献选编（上、中、下）》、《十三大以来重要文献选编（上、中、下）》、《十四大以来重要文献选编（上、中、下）》和《十五大以来重要文献选编（上、中）》、《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》和有关的单行本，中国社会科学出版社出版的《全国村民自治示范工作经验交流暨城乡基层先进集体和先进个人表彰会议文件汇编》，人民网和中国村民自治信息网，等等。

（2）内部出版或印刷物。十一届三中全会以前，主要来自中

共中央华北局党刊《建设》<sup>①</sup>和北京市委党刊《北京工作》等；十一届三中全会以后，主要来自民政部基层政权建设司农村处编印的《中华人民共和国村民委员会有关法规资料汇编》（1994年6月）、《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度汇编》（1995年5月）、《1997年度农村基层民主政治建设资料汇编》（1998年3月），乡镇论坛杂志社、民政部基层政权和社区建设司农村处编的《1998年度农村基层民主政治建设资料汇编》（1999年4月）、《1999年度农村基层民主政治建设资料汇编》（2000年2月）、《2000年度农村基层民主政治建设资料汇编》（2001年8月），民政部基层政权建设司编发的《城乡基层政权建设工作简报》（1997年和1998年），基层政权和社区建设司编发的《基层政权和社区建设工作简报》（1999年和2000年）。

从上述文献资料的编辑出版单位看，其可靠性是不成问题的。在使用过程中，如果同一文献被分别刊登在公开和内部两种出版物上，以公开出版的为主。

2. 建国以来北京市农村基层民主建设的文献资料。北京市农村基层民主建设的文献资料，包括市、区县、乡镇和村4个层次构成。这4个层次的文献资料，由公开出版物、内部出版物、内部印刷物和档案资料4个部分组成。下面分别进行介绍。

（1）关于公开出版的文献资料。在公开出版的文献资料中，主要有3类：

第一类是文献资料汇编。这类文献中，十一届三中全会以前的主要有：由北京市档案馆和中共北京市委党史研究室编的《北京市重要文献选编》（中国档案出版社出版），<sup>②</sup>中共北京市委党

<sup>①</sup> 《建设》于1948年11月创刊，1954年8月15日终刊，共出304期。

<sup>②</sup> 《北京市重要文献选编》已出版1—3集，选编文献的时间范围是：1948年12月13日到1950年12月30日。

史研究室、中共北京市委农村工作委员会和北京市档案馆编的《北京农业社会主义改造资料（上、下）》（中国社会科学出版社出版），北京市档案馆编的《北平和平解放前后》和《北平的和平接管》（北京出版社出版），北京市人大常委会办公厅和北京市档案馆编的《北京市人民代表大会文献资料汇编》（北京出版社出版），等等。农村基层民主建设的历史文献资料，就散见于这些文献资料汇编中。这些文献汇编收集的文献，除了北京市各有关部门的规范性文件和报告外，还包括了中央和华北局的部分规范性文件和报告、北京市有关郊区县的工作报告和村合作社的有关规定等。十一届三中全会以后的主要有：北京市人民代表大会常务委员会法制工作室编的《北京市地方性法规汇编 1980—1985》（中国政法大学出版社出版）和《北京市地方性法规汇编 1984—1997》（北京出版社出版），北京市人民政府法制办公室编的《北京市法规规章汇编 1949—1997》（中国民主法制出版社出版）、《北京市法规规章汇编 1998》（中国民主法制出版社出版）、《北京市法规规章汇编 2000》（中国计量出版社出版）和《北京市法规规章汇编 2001》（中国和平出版社出版），等等。

第二类是史志性出版物。这类文献主要有：《当代中国》丛书编辑委员会组织编写的《当代中国的北京（上、下）》（中国社会科学出版社出版），北京市农业局史志办公室编的《北京农业生产纪事（1949—1990）》（北京出版社出版），中共北京市委党史研究室编的《艰辛的起步——北京区县解放与恢复时间纪略》、《历史性过渡——北京区县“一化三改”历史纪略》、《曲折的前进——北京区县“开始全面建设社会主义的十年”纪略》和《辉煌的二十年——北京区县改革开放纪略》（北京出版社出版），《北京党史专题文选》（新华出版社出版），北京市房山区志编纂委员会编的《房山区志》（北京出版社出版），怀柔县志编纂委员会编的《怀柔县志》（北京出版社出版），北京市丰台区地方志编

纂委员会编的《北京市丰台区志》(北京出版社出版),平谷县志编纂委员会编的《平谷县志》,等等。

第三类是网站上的资料。从网站下载的文献资料,主要有近几年来有关部门制订的规范性文件和一些基层单位制订的规章制度等。下载资料涉及的网站主要有《首都之窗》(www.beijing.gov.cn)及其所能连接到的区县网站和部分村的网站,如《创业者的乐园——窦店》(www.doudian.com.cn),等等。

(2) 内部出版物。内部出版物主要有下面两类:

第一类是党内刊物。党内刊物分为两种,一种是党委机关刊物。例如,《建设》和《北京工作》,从北京解放到“文革”前,中央、华北局和北京市发布的相关文件,基本上都刊登在这两种刊物上。这是研究北京市农村基层民主建设的重要文献。此外,在这两种刊物上,还刊登了大量的调研报告和工作总结报告,这些报告在一定程度上反映了当时农村基层民主建设的总体情况。另一种是内部杂志。例如,丰台区委党史资料征集办公室编的《丰台党史资料》,就属于这种党内刊物。内部刊物刊登的,大都是些纪实、回顾、研究性文章和专题资料。这对于帮助了解农村基层民主的历史状况来说,是很有价值的。专题资料的可靠性是没有问题的。但对于纪实性、回顾性文章,在研究过程中采取较为慎重的态度。

第二类是内部出版物。内部出版物,是指办理过准印手续的出版物。这类资料的种类较多。例如,中共北京市委农工委党史资料征集委员会于1995年编印的《京郊农业合作化大事简介(1949-1966)》,北京市农业合作经济史编辑部编印的《京郊洪流·北京市农村合作经济史资料记事》和《京郊洪流·北京市农村合作经济史典型选编》,北京市丰台区委党史资料征集办公室编印的《丰台党史资料汇编》和《丰台区改革开放20年》,有关区县编的组织史资料,等等。这类资料在不同程度上反映了农村基

层民主建设的历史和现实两方面的情况。这些文献资料都是由相关部门根据历史档案编写的，其可靠性也是比较大的。在研究使用过程中，坚持先公开后内部的原则，即在公开出版物中有的资料，以公开出版物为主，公开出版物没有的，才直接从内部资料引用。

(3) 内部印刷物。内部印刷物，是指未办理准印手续的印刷品。这类资料也比较多，例如，北京市民政局基层政权建设处编的《北京市民政志·基层政权建设行政区划篇（资料长编初稿）》，北京市民政局编的《村民委员会选举法律汇编》和《北京市村民委员会选举工作规程（试行）》，门头沟区委党史资料征集办公室和门头沟区档案局编的《门头沟区大事记》，海淀区民政局编的《村民自治工作文件汇编》，平谷县第五届村民委员会换届选举领导小组办公室编印的《平谷县村民委员会换届选举工作手册》，密云县民政局编的《密云县第五届村民委员会选举札记》，房山区良乡镇渔儿沟村委会党支部编印的《渔儿沟月报》和史家营乡金鸡台村主办的村报《金鸡之声》，有关村民委员会印制的《村民自治章程》，等等。这些印刷物，有的是作为内部资料留存的，有的是用于指导工作的，有的是用于宣传告知的。其内容是真实可靠的。

(4) 近年来的档案资料。关于北京市农村基层民主建设的历史资料，大多在公开和内部出版物上基本能够找到，但近年来的资料，在公开和内部的出版物中较为少见。因此，只能查找和收集档案资料。本项目研究所用的档案资料主要有：北京市村民委员会换届选举工作领导小组办公室编发的《选举工作简报》、《选举工作专报》和有关文件，各区县村委会换届选举工作领导小组办公室编发的《村委会换届选举工作简报》和有关文件，有关区县制定的规范性文件，部分乡镇制定的基层规章制度和部分村委会的档案，等等。这些档案资料的可靠性是没有问题的，是



了解和研究近几年来北京市农村基层民主建设情况的重要资料来源。

3. 学术文献。关于中国农村基层民主建设的学术文献很多，在研究过程中，注意收集了中国农村基层民主建设特别是北京市农村基层民主建设的学术文献。学术文献对于我们了解研究现状、确定研究思路 and 选择研究方法来说，发挥了重要的参考作用。

## （二）关于调查资料

在本项目研究中，除了上述文献资料外，还使用了大量的调查资料。调查资料主要有：

1. 工作笔记。工作笔记是1999年9月至2001年2月在北京市乡镇换届选举工作办公室工作期间做的。工作笔记的主要内容是关于乡镇人大代表换届选举的，在乡镇人大代表换届选举中，农村基层组织和基层民主建设中的问题，也不同程度地反映出来。2000年提交给民政部有关部门的立法建议，相当部分实际材料来自于这一阶段的工作笔记。

2. 座谈会记录。在前述4个阶段的调研工作中，召开的区县、乡镇、村级组织和村民座谈会等各种会议40多次，做了大量的会议记录。会议记录的主要内容有：区县、乡镇、村级组织和村民对农村基层组织和基层民主建设的看法；村民自治中的经验、问题和典型事例等。这些座谈会记录，是项目研究的重要资料。在研究过程中，对部分重要情况，从不同途径进行过核实，应该说是比较真实可靠的。研究报告中的经验和问题，部分是根据这些会议记录整理提炼出来的。

3. 观察记录。观察记录记载的是选举和村民代表会议情况。在乡镇换届选举过程中，对部分选区的投票选举现场和投票站的工作过程进行了观察，并做了观察记录；在村民委员会换届选举