

当代中国的 基层民主建设

陈义平 徐理响◎主编



全国百佳图书出版单位
时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

当代中国的 基层民主建设

陈义平 徐理响◎主编



全国百佳图书出版单位
ARCTIME 时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国的基层民主建设/陈义平,徐理响主编.—合肥:安徽人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-212-07750-1

I. ①当… II. ①陈… ②徐… III. ①基层组织—社会主义民主—建设—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第307562号

当代中国的基层民主建设

陈义平 徐理响 主编

出版人:胡正义

选题策划:丁怀超 白明

责任编辑:王光生 刘超 周冰倩

装帧设计:陈爽

出版发行:时代出版传媒股份有限公司<http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区翡翠路1118号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-63533258 0551-63533292(传真)

制 版:合肥中旭制版有限公司

印 制:合肥精艺印刷有限公司

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:10.75

字数:150千

版次:2014年12月第1版

2014年12月第1次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-07750-1

定价:106.00元

版权所有,侵权必究

编委会

杨海蛟 张贤明 陈义平

王建文 王进芬 李 斌

徐理响 秦海燕

序 言

1945年7月4日，在中国陕北延安一个普通的窑洞里，53岁的毛泽东与67岁的黄炎培进行了一次著名的“延安对话”。黄炎培是中国著名的爱国主义者、民主主义教育家，当时他以国民参政会参政员的身份访问延安。黄炎培问：“我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看得到的，真所谓‘其兴也渤焉’，‘其亡也忽焉’，一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有跳出这周期率的支配力。”这是一个有关如何避免中国历史各朝代一“乱”一“治”、兴亡更替之循环的问题。毛泽东点燃一支烟，思考良久，坚定地说道：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

无论是革命时期，还是社会主义和平建设时期，中国共产党人一直带领中国人民孜孜追求民主和进步。如今，中国人民的伟大实践已经证明民主是社会主义的生命，追求更加真实和更加发达的民主是中国人民坚持不懈的事业。

如何发展和实现更加真实、更加发达的民主？新中国成立后，特别是改革开放以后，中国共产党和中国人民在长期的摸索和实践中逐渐认识到：中国民主政治的

发展，一方面要由全体人民通过民主选举的方式选出代表组成全国和地方各级人民代表大会，行使管理国家的权力；另一方面，在与广大人民群众日常生活紧密联系的基层实行群众自治，由基层群众自我管理、自我教育和自我服务，直接行使当家作主的权利。今天，基层民主已经成为中国民主发展的重要实现形式之一。

当代中国业已形成了人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等“四位一体”的民主政治发展战略。基层民主成为这一发展战略中的一项基础性工程。基层民主也成为观察中国民主发展的一个独特的视角和镜头。

在当代中国，农村的村民自治制度、城市的居民自治制度以及以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，构成了基层民主政治实践的基本形式。作为当代中国最广泛的民主实践，基层民主充分体现了人民当家作主的基本理念，创造了丰富多样的民主形式，对当代中国民主政治建设、发展和完善产生了巨大的影响。

早在20世纪上半叶中国新民主主义革命时期，在革命根据地和解放区，中国共产党就以争取民族独立和人民解放为目标，紧紧依靠广大工农群众，确立了发展基层民主的原则，探索并开始实践基层民主政治建设的形式。1940年，毛泽东非常清楚地认识到，“中国主要缺少两件东西，一件是独立，一件是民主，这两件东西少了一件，中国的事情就办不好。”在当时的根据地和解放区，针对人民民主素质和民主能力不高的状况，创造了诸如“红绿票选法”、“豆选法”、“画圈法”、“香烧洞法”、“投纸团法”等选举投票方式，激发了人民群众的参政热情，让人民群众在基层民主中感受到了当

家作主的好处。新中国成立初期，基层民主建设成为中国共产党领导人民群众建立和巩固新生的人民政权、建设社会主义的重要举措。当时，在广大乡村，通过各种形式动员、发动农民进行土地改革，开展基层政权建设；在工厂，发动工人进行厂矿企业的民主化改革，建立工厂管理委员会和职工代表会议，广泛吸收工人参加工厂管理；在城市的居民区普遍建立了群众性的自治组织——居民委员会。改革开放后，1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》以国家根本大法的形式确认“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”。而“国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”。其后，全国人民代表大会及其常委会先后制定了《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国居民委员会组织法》以及《中华人民共和国全民所有制工业企业法》等法律法规；中共中央办公厅、国务院办公厅，国家民政部也先后下发了有关村务公开、民主管理，村委会换届选举，社区建设等基层民主建设的政策措施，使得中国基层民主建设更加规范化、制度化、法治化。在今天的中国，以基层群众自治为主要形式的基层民主快速发展，正以其涉及面广，参与人数众多，民主形式多样，而呈现一幅幅波澜壮阔的民主实践的生动画面。

2012年11月召开的中国共产党第十八次全国代表大会明确提出：“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方

式。”2013年11月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要发展基层民主，畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。2014年9月5日，中国国家主席习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上再次指出，“我们要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。”2014年10月，中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》又一次从依法治国的高度提出要完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。这一切都为新时期中国基层民主政治的发展指明了方向。作为中国民主最广泛的实践，基层民主已成为完善中国民主制度、丰富民主形式的重要突破口，是中国民主政治最生动、也是最具活力的重要组成部分，是探索发展中国特色民主政治的一项重要战略步骤。

中国基层民主发展成就斐然，这是有目共睹的。当然，中国的基层民主政治建设也面临一些问题和挑战。如何把中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机结合起来，如何厘清行政权与自治权的关系，如何提升基层群众的民主自治意识与参与能力，都需要进一步探索。本书力图从人类社会发 展进程中民主政治的一般规律出发，立足于中国情境，对中国特色基层民主政治的内涵、形式、类型作出基本概括，对中国特色基层民主政治的发展历程与经验进行系统总结，对中国特色基层民主政治的发展目标与思路作出深入分析，对中国特色基层民主政治建设存在的问

题和面临的挑战进行客观剖析，进而探讨如何进一步有序推进和扩大当代中国的基层民主，以对海内外广大读者所关注的中国基层民主政治建设与发展问题作出回应。

目录

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第一章 中国特色基层民主：影像与聚焦 | 001 |
| 一、影像呈现 | 003 |
| (一) 民主选举案例：“海选”村官 | 003 |
| (二) 民主决策案例：“一事一议”不再难 | 005 |
| (三) 民主管理案例：“五牙子章”夺了“一支笔” | 006 |
| (四) 民主公开案例：厂务公开中的“一二三四五” | 008 |
| (五) 民主监督案例：社区事务监督委员会起大作用 | 009 |
| (六) 民意表达案例：“居民说事”说出了和谐 | 011 |
| (七) 民主维权案例：工会维权社会化 | 012 |
| (八) 民主治理案例：社区治理新篇章 | 014 |

| | |
|-----------------------------------|------------|
| 二、聚焦解析 | 015 |
| (一) 基层民主选举 | 016 |
| (二) 基层民主决策 | 017 |
| (三) 基层财务的民主管理 | 018 |
| (四) 基层公共事务公开 | 019 |
| (五) 基层民主监督 | 020 |
| (六) 基层群众利益诉求的民主表达 | 022 |
| (七) 基层群众合法权益的有效维护 | 022 |
| (八) 基层民主治理体制的改革创新 | 023 |
| 三、基层民主的中国特色表达 | 024 |
| (一) 中国特色基层民主的发展领域 | 025 |
| (二) 中国特色基层民主的基本特点 | 030 |
| 第二章 中国农村基层民主：历程和经验 | 035 |
| 一、农村基层民主发展历程 | 037 |
| (一) 村民自治的背景 | 037 |
| (二) 初始时期 | 039 |
| (三) 发展时期 | 041 |
| (四) 完善时期 | 046 |
| 二、农村基层民主选举与治理 | 048 |
| (一) 农村基层民主选举 | 048 |
| (二) 农村基层民主治理 | 051 |
| 三、继续完善农村基层民主建设 | 057 |
| (一) 促进民主选举与民主决策、民主管理、民主监督协调 发展 | 058 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| (二) 加快推进农村治理体制改革 | 059 |
| (三) 加强农村经济、社会与文化建设 | 061 |
| 第三章 中国城市社区民主：进展与成就 | 067 |
| 一、城市社区民主的兴起与发展 | 069 |
| (一) 传统居民委员会建设时期 | 069 |
| (二) 社区建设时期 | 073 |
| 二、城市社区民主的基本内容 | 080 |
| (一) 城市社区民主选举 | 080 |
| (二) 城市社区民主决策 | 084 |
| (三) 城市社区民主管理 | 086 |
| (四) 城市社区民主监督 | 088 |
| 三、多样的城市社区治理体制 | 090 |
| (一) 分权制的“江汉模式” | 090 |
| (二) 议行分设的“盐田模式” | 096 |
| (三) 撤销街道办的“铜陵模式” | 101 |
| (四) 城市社区治理体制的改革和展望 | 105 |
| 第四章 基层民主：中国民主发展的基础工程 | 109 |
| 一、基层民主与中国民主政治发展 | 111 |
| (一) 中国民主政治结构与发展战略 | 112 |
| (二) 基层民主是中国民主发展的孵化工程 | 116 |
| 二、基层民主与中国基层治理现代化 | 119 |
| (一) 中国基层治理模式的变迁 | 120 |
| (二) 基层民主推进基层治理现代化 | 122 |

| | |
|---------------------------|------------|
| 三、基层民主与中国社会建设 | 126 |
| (一) 基层群众自治组织建设规范有序 | 126 |
| (二) 基层社区服务机构蓬勃发展 | 128 |
| (三) 基层民主促进基层社会和谐稳定 | 129 |
| 第五章 中国基层民主发展的目标与思路 | 133 |
| 一、中国基层民主发展的总体目标 | 135 |
| (一) 确立中国基层民主发展总体目标的基本要求 | 135 |
| (二) 中国基层民主发展总体目标的内涵表述 | 138 |
| 二、中国基层民主发展的基本原则 | 141 |
| (一) 人民当家作主 | 141 |
| (二) 渐进发展 | 142 |
| (三) 整体联动 | 144 |
| (四) 制度优化 | 145 |
| 三、中国基层民主发展的基本思路 | 146 |
| (一) 理清基层政府在基层民主自治中的功能角色 | 146 |
| (二) 健全基层选举、议事、公开、述职、问责机制 | 147 |
| (三) 拓宽基层群众有序政治参与途径 | 150 |
| (四) 丰富基层民主实现形式 | 153 |
| (五) 依法推进基层民主健康有序发展 | 156 |
| 后 记 | 159 |

壹

中国特色基层民主 影像与聚焦





当代中国^的
基层民主建设

改革开放以来，中国的经济建设取得巨大成就，为世人称道。同时，当代中国的基层民主政治也一直在进步并发展着，特别是基层民主的发展更是引起人们普遍的关注。当代中国基层民主是广大人民群众在基层政治、经济、社会事务诸领域，直接行使当家作主权利的制度建设和实践活动，涌现了诸如“海选”、“一事一议”、“五牙子章”、“厂务公开”、“社区事务监督委员会”、“居民说事”、“工会维权社会化”、“社区治理体制改革”等经典案例，体现了丰富而又生动、符合中国国情的民主实践的尝试、探索和创新。本章首先从真实故事和具体数据入手，对这些案例进行影像式呈现，在解析归纳经典案例的基础上进一步展示当代中国基层民主的发展成就，透视中国特色基层民主的发展领域和基本特点。

一、影像呈现

民主选举、民主决策、民主管理、民主监督构成中国基层民主政治的基本内涵，普遍地实行于城市、农村和广大的企事业单位。中国是一个发展中大国，经济、政治、社会、文化发展状况呈现明显的地域差异，各地在基层民主选举、民主决策、民主管理和民主监督中创造了诸如“海选”村官、“一事一议”、“五牙子章”等丰富多样的实践形式。

（一）民主选举案例：“海选”村官

“海选”最初来自于中国东北农村地区的方言。“海”在东北话中是“大”、“极多”和“漫无边际”的意思，“海选”则意为在选民中不设门槛，人人都有机会参加，想选谁就可以选谁。“海选”萌芽于1986年2月吉林省梨树

县北老壕村的村委会换届选举，其最初的意思是，村民直接提名确定村委会成员候选人，并根据提名票的多少按照差额选举的原则确定正式候选人。经过在中国广大基层多年的探索和实践，目前的“海选”已经由过去的海选候选人发展到现在的直接选举村委会成员。“海选”，作为基层民主选举的一种方式，使得广大选民有机会直接按照自己的意愿选出自己信任的当家人。

进入新世纪之后，即使在遥远的中国西南边陲，“海选”也成为基层民主选举的一种常用方式。2007年12月25日，贵州省贵阳市白云区艳山红镇程官村第七届村委会换届选举就采取了“海选”的方式。全村4个村民小组的845名选民分列成4个纵队，依次领取选票，按秩序进入秘密写票室或代写处，在没有任何预定候选人的情况下，自主、慎重地将自己心中理想的村官人选直接填写在选票上。整个投票过程于4个小时后结束，并当场公开计票和唱票，村委会组成人员均顺利选出，村委会主任当选者获得了841票的高票。由于采取了不指定候选人的“海选”方式，村民的参选热情空前高涨，选举获得了极大的成功。截至2007年12月27日，程官村所在的白云区第七届村委会换届选举工作全部结束，全区56个村中有50个村进行了“海选”，海选面达89.3%。受“海选”的影响，一种全新的民主氛围在整个贵州省弥漫开来。^①

采取“海选”方式之前，在中国广大农村地区的村委会换届选举中，村民往往需要进行三到四轮的投票，才能选出新一届的村委会成员，程序设计上的繁琐，使得许多村民越投越厌倦。加之，由于候选人产生过程不透明、不民主，也影响了选民参加选举的积极性。为了减少投票次数和降低投票成本，进一步提高选举的民主性，以吉林省和江苏省部分农村地区为代表，率先摸索出“无候选人选举”的新形式。其做法是：将提名候选人和正式投票选举两个环节合二为一，在提名过程中依法获得某一职务提名票过半的候选人，即可直接当选；若是某一职务的所有被提名者都没能获得法定的当选票数，

^① 田恒国. 基层民主自治案例教程 [M]. 北京: 中央党校出版社, 2013: 13-16.