

中国农村基层民主政治 的探索与实践



张湘涛 著

湖南人民出版社

中国农村基层民主政治 的探索与实践

张湘涛 著



湖南人民出版社

责任编辑:何新波
装帧设计:尹文君

中国农村基层民主政治的探索与实践

张湘涛 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2003 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.125

字数:203,000

ISBN7-5438-3439-1
D·273 定价:18.00 元

自 序

中国不仅以农业大国著称于世，而且也以农民大国著称于世。农业、农村、农民问题构成了中国国情的重要组成部分。中国农村的基层民主政治建设，直接影响着中国社会主义民主政治建设的进程。一旦农村基层民主政治建设的问题解决了，中国社会主义民主政治建设就奠定了坚实的基础。自 1988 年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》实施以来，全国的村民自治工作由试点示范到全面推广普及，极大地丰富了村民自治的内涵，探索出了村级民主政治建设的成功经验。

我生于农村、长于农村，在农村工作二十多年时间，对农村基层的民主政治建设有着较为深刻的感性认识，曾经就村民自治的制度建设、农村党支部作用的发挥、村民小组长队伍建设作过一些调查研究，对农村党支部的换届选举工作作过一些探究，并形成了一些文字性的东西。我也拜读了一些理论界、实际工作者有关这方面的专著和论文。但是由于工作繁忙，无暇顾及细细思索，心中总感遗憾。2001 年 3 月至 7 月，我有幸参加中共中央党校举办的县委书记培训班的学习，不仅有时间静下心来思考这

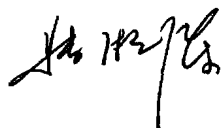
一问题，而且也接受了更高层次的理论教育。在中央党校学习期间，我翻阅了大量有关村民自治的著作和资料后，深刻地认识到，村民自治作为农村基层民主建设的首要途径，在运作上无疑是成功的，但在农村党的建设与村民自治的关系上，即两者如何达到相辅相成、相互促进并最终达到促进农村经济发展和社会稳定等方面仍有许多值得我们去探索与研究的课题。正是基于此，才有了研究“中国农村基层民主政治的探索与实践”这一课题的想法并最终形成此书。

全书运用辩证法的观点和方法，回顾总结了农村基层党组织建设与农村民主化过程中的重大步骤和取得的巨大成绩，阐述了我国农村基层党组织和农村自治组织建设各种关系及变化，概括了党的基层组织建设与村民自治工作过程中新的法律框架、选举过程、村规民约的发展，描述了村民委员会组织法的实施，着重考察了基层党组织与村民自治组织等村级组织建设，重点探讨了农村基层党组织与村民自治组织建设的运作方式、工作方式、工作方法、制度建设、工作重点等，辩证地分析了党的建设与村民自治面临的挑战，并提出了努力的方向。

在本书的写作过程中，我力图站在中国农村基层民主政治建设的理论高度，着眼基层政权组织建设的实践层面来研究和思考，始终注重把握“三性”。一是理论性，即每章从理论上探究农村党的建设与村民自治的关系，力求每个观点都有理论依据的支持。二是实践性，即书中的一些经验和观点都是从实践工作中得来的；其观点和内容都试图能够给农村党的建设与村民自治的实践带来一些帮助。三是前瞻性，书中用一定的篇幅，专题研究和预测农村未来民主建设的走向，期盼村民自治能够健康顺利发展，也期盼着农村基层党组织在推行村民自治过程中发挥更大的

作用。

深感荣幸的是，我的创作意图得到了有关领导和专家的鼎力支持。我的博士研究生导师谭献民老师对本书的框架结构和研究重点给予了大量的指导。在本书的写作过程中，一些理论界和实践工作者的有关专著和论文，使我深受启发。湖南人民出版社副社长李建国同志、编辑何新波同志为此书的出版付出了心血。在此，特致谢忱。囿于本人的工作经历及对理论研究的局限，加之时间仓促，本书难免有不当之处，恳请专家和读者不吝批评指正。



2003年3月于长沙

第四章 村民自治工作方法与党的群众路线的统一性	(87)
第一节 群众路线是我党工作的重要法宝	(88)
第二节 推行村民自治的基本原则	(91)
第三节 创新村民自治与党的农村基层组织建设的 工作方法	(99)
第五章 农村党的制度建设与村民委员会制度建设的 互补性	(108)
第一节 农村党支部的基本制度	(108)
第二节 村民自治制度建设的基本内容	(115)
第三节 农村党支部与村民自治制度的执行和完善	(125)
第六章 提高村党支部和村委会班子战斗力的必要性	(134)
第一节 当前村党支部和村委会班子的现状	(134)
第二节 切实加强村级领导班子建设	(143)
第三节 着力提高村党支部和村委会班子的个体素质	(149)
第四节 注重发挥村民小组长的作用	(155)
第七章 加强和改善党的领导对搞好村民自治工作的 重要性	(159)
第一节 推行村民自治必须坚持党的核心地位不动摇	(159)
第二节 村民自治必须正确对待乡镇政府的工作指导	(167)
第三节 推行村民自治必须充分发挥村委会的自治 功能	(174)
第八章 农村党组织的工作重点与村民自治主要目标 要求的一致性	(180)

第一节	发展是农村工作的重点·····	(180)
第二节	统筹城乡经济发展·····	(186)
第三节	增加农民收入·····	(194)
第四节	减轻农民负担·····	(202)
第九章	夯实党的农村工作基础与推行村民自治手段	
	的相融性·····	(208)
第一节	切实加强基层民主建设,提高农民的民主素质 ·····	(209)
第二节	提高村民法制意识,维护农村大局稳定·····	(214)
第三节	加强农村精神文明建设·····	(220)
第四节	发挥基层共青团、妇代会等组织的作用·····	(229)
第十章	农村党组织建设与村民自治最终走向的同一	
	性·····	(241)
第一节	问题·矛盾·困境——农村党的建设与 村民自治的挑战·····	(242)
第二节	命运·主宰·选择——村民自治对农村 党的建设的影响·····	(249)
第三节	坚持·加强·改善——农村党的建设对 村民自治的促进·····	(256)
第四节	互动·优化·共进——农村党的建设与 村民自治的有机结合·····	(264)

第一章 党领导农村推行村民自治的必然性

在中国共产党的领导下，中国各族人民经过长期艰难曲折的斗争，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利。1949年，中华人民共和国成立！从此中国人民掌握了国家权力，成为国家的主人。新中国成立后，为了使中国广大人民群众真正享受到民主、自由的权利，实现当家做主的理想，在砸碎腐朽的机构和管理体制的同时，党领导人民群众为推进社会主义新中国的民主政治建设作出了长期不懈的艰苦努力和积极探索。我国农村基层民主政治建设，正是在这一长期的实践过程中逐步积累经验，逐步改革和发展，从而走上了法制化、规范化的轨道。推进村民自治，是党领导下我国社会历史发展的必然选择，是党对加强和改善农村工作领导的基本政策，是落实江泽民总书记“三个代表”重要思想和实施依法治国方略、进一步推进农村基层民主政治建设的根本途径。

第一节 我国农村基层民主政治建设的发展历程

新中国成立以后，党作为领导全国经济和社会主义建设事业的政治核心，在农村的组织建设得到了健全和巩固。作为不同时期的领导核心，党担负的重要任务随着社会的发展而不断转移工作重心，也开展了不同特点的民主政治建设，其中包括过渡时期的民主政治、全面建设社会主义十年的民主政治，“文革”十年的民主政治等。在党的十一届三中全会召开进入改革开放的时期以后，我国农村进入了社会主义民主政治建设的新阶段。从我国农村基层民主政治建设的发展历程来看，大致可分为三个时期：

第一个时期（1949—1957年）：从新民主主义到社会主义的过渡时期，亦即建立和巩固农村基层政权时期

这一时期，党所担负的任务是：彻底完成祖国统一大业，巩固新生的人民民主政权，恢复和改造国民经济。农村党组织的工作重心是实行土地改革。这一任务的完成，进一步解放了农村生产力，巩固了工农联盟和人民民主专政，促进了农业生产和整个国民经济的恢复和发展。至1955年7月，全国农村党组织积极响应党的七届六中全会通过的《关于农业合作化问题的决议》精神，着力推进农业社会主义改造，建立了农业合作社，进一步促进了农业生产力的解放。

新中国成立后农村基层政权的建立和巩固，是在土地改革的基础上对旧的农村社会体制进行社会主义改造而实现的。1950年6月2日，中央人民政府委员会第八次会议讨论并通过了《中

华人民共和国土地改革法》。《土地法》规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路。”新中国成立之初的土地改革运动，奠定了农村基层政权的政治、经济和社会基础。在土改过程中，依据土地及财产状况，对农民进行了阶级划分。贫下中农是农村的主导阶级，地富分子成了专政对象，农村基层政权建立在阶级阵线分明的基础之上。为巩固农村基层政权，加强农村民主政治建设，1950年12月，政务院颁布了《乡（行政村）人民代表大会组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，确认行政村与乡为一级地方政权机关，在土地改革尚未完成的地区，乡农民代表大会或乡农民代表会议代行乡人民代表会议的职权。由于生活地域的差异及农村农民聚居状况不同，在土地改革时期，我国农村的基层政权体制南北稍有差异。在北方，主要实行区、村两级政府体制。在县以下设区政权和村政权，实行区、村人民代表会议制度，选举产生区、村政府，对农村地区实施全面的行政管理。在南方，多数省是在县以下设立区公所，作为县的派出机构，区公所下设乡政权，实行人民代表大会制度，选举产生乡人民政府，在村一级不设村政权。由此可见，农村基层政权建设从一开始就充分体现出了“人民翻身做主人”的民主政治制度在新中国的实践。民主意识在农村社会产生、发展，为农村的民主政治建设以及后来的村民自治打下了良好的思想政治基础。

这一阶段，是全国农村基层政权的初步定型时期。其主要的特点有：一是各地普遍实行区公所、乡镇政府的体制。这一体制方便了农村合作社运动的发展和党对农业生产的领导。二是乡镇人民代表大会的制度正式建立。根据《宪法》的规定，人民代表

大会作为人民直接行使国家权力的根本制度在农村正式实行。三是基本确立了乡级人民委员会的体制，即乡镇政府及乡镇人民委员会负责全乡辖区内的民政、社会治安、人民武装、生产合作、文化教育等一切社会事务。

第二个时期（1958—1982年）：这个特定时期的农村基层管理组织是清一色的“政社合一”模式

这一时期，农村党组织的作用和功能处于动宕起伏阶段。在历经1958年的“大跃进”和“共产风”之后，1960年9月，党中央提出“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，第一次明确提出了要把农业放在首位。农村党组织的主要任务是动员广大农民群众发展生产，促进国民经济的恢复和发展。然而，随着“左”倾错误思想的发展，“阶级斗争”的扩大化，特别是1966年起历经十年的“文化大革命”，党组织特别是基层党组织遭到极大的破坏，广大农民群众踢开党组织闹革命，党的基层组织建设一度处于瘫痪状态。党中央粉碎“四人帮”反革命集团后，农村基层组织建设迅速得以恢复。基层党组织正确贯彻党中央的正确决策，领导和带领广大农民群众进行着“全面开创社会主义现代化建设的新局面”的伟大事业。

在农村基层管理组织建设方面，1958年7月16日，陈伯达在《红旗》杂志第4期发表题为《在毛泽东同志的旗帜下》的文章，公开传达了毛泽东关于建立一种新的社会基层组织的构想：“毛泽东同志说，我们的方向，应该逐步地有次序地把‘工（业）、农（业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装）’组成一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位。”于是，人民公社化运动便很快在全国农村形成热潮（到后来一些地方连城市“街道办事处”也更名为“公社”了）。1958

年8月以后，全国有94个县甚至以县为单位建立了人民公社。最初建立起来的人民公社是政社合一体制下的以组织军事化、行动战斗化、生活集体化著称的军事共产主义组织。农户不再是基本生产单位，家庭财产公有化，每个生产大队都建起了公共食堂，农民吃起了大锅饭。当时，公社的规模大小不一，机构很不完整，核算制度也未规范。1958年12月10日，中共中央作出《关于在农村建立人民公社的决议》，对公社的规模、体制等作了明确的规定，认为公社一般为一乡一社，2000户左右为宜，某些地广人稀的地方，可以少于2000户，一乡数社。有的地方可以根据自然条件 and 生产发展的需要，也可以由数乡并为一乡，组成一社，6000户至7000户左右。1962年2月，中共中央公布了《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，把核算单位确定在生产队一级，与原来的高级合作社规模相仿，大体上是20~30户组成一个核算单位。同年9月，党的八届三中全会通过了《农村人民公社工作条例修正案》（即“农村工作六十条”），进一步确认了生产队作为基本核算单位的原则，并对公社的组织机构、职权、管理体制等作出了规定。人民公社下辖生产大队，大队下辖生产队，形成“三级所有，队为基础”，融生产经营管理、行政管理于一体的管理体制模式。至此，人民公社体制作为我国农村的基层管理组织便已定型，并一直延续到1982年。

这种管理权力高度集中的“政社合一”模式的管理体制，虽然有利于对农村社会进行有效的控制，但它毕竟超越了社会历史发展的阶段性所规定的生产力发展水平、物质经济生活水平和农民的文化、思想政治素质水平，不符合中国农村发展的现实，其结果反而抑制了农民的独立自主性和生产积极性，成了农村生产力解放的一把枷锁，严重制约和阻碍了农业生产和农村经济的发

展。尤其是在“文革”期间，“瞎指挥”和浮夸风盛行，导致农业生产和农村经济在发展过程中出现了历史性的大倒退。与此同时，由于党内的民主生活已不正常，上层建筑领域里的民主政治和法制建设遭到严重破坏，农村基层民主政治建设也就更谈不上去了。

党的十一届三中全会的召开，拉开了全国各个层面、各个领域迅速改革和发展的序幕，乡村组织及其治理方式也发生了重大变革。其一，随着农村改革的全面展开，土地承包到人，人民公社解体，政府权力相对从农村收缩，原来的农村基层组织越来越难以适应农村社会发展的要求。其二，有的乡村中一些非正式组织如家族组织、宗教组织、新经济组织的兴起，在农村社会事务中发挥着作用，另外一些非正常组织甚至封建迷信势力也抬了头并死灰复燃，对农村社会的政治大局和稳定构成隐性威胁。这些都表明，原来农村的管理体制已不适应发展变化的要求，原来的运作机制正逐步失效。在农村大地，必须根据变化了的社会关系重新构建一种崭新的农村基层组织的管理体制，因此，中国广大农村村民自治的“星火燎原”也就处于情理之中了。

第三个时期（1982年以后）：在改革开放过程中重新构建和全面探索农村基层民主政治建设的时期

这一时期，农村党支部作为基层组织的坚强战斗堡垒作用得到充分发挥。随着联产承包责任制的全面推行，农村基层党组织的工作重心已经转移到以经济建设为中心上来，党领导广大农民群众走上改革开放的康庄大道，农村凝聚发展的强大合力充分释放出来，农村的经济和社会发展的各项事业逐步驶入快车道，正沿着有中国特色社会主义事业的正确方向稳步前进，并不断取得新的业绩。这一时期我国农村民主政治具有如下重要特点：（1）

从中国农村具体情况出发，走自己的路，建立适合中国农村的民主政治。(2)是在社会主义初级阶段的环境里进行的，发育不成熟，具体制度不完备，是社会主义民主政治的初级形态。(3)社会主义农村民主政治的本质是解放生产力、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。(4)中国农村民主政治是依靠广大农民在党的领导下建立的，农民是农村的主人，农民当家做主。(5)“四项基本原则”是中国农村民主政治的基本内容和保证。

在探究新时期中国农村民主政治建设科学内涵时，我们看到了农村党的领导的重要性。这是我们党推动政治文明的成功实践。有了党支部的正确领导，农村经济体制改革和农村经济的发展步伐大大加快了，同时也带来了农村社会一系列新的发展、变化。新型生产关系的建立和新情况、新问题的出现，迫切要求有与之相适应的上层建筑。于是，中国政治领域的改革特别是机构设置和行政管理体制的改革就势在必行，新形势呼唤农村社会的新型管理体制。这种情况下，1980年广西宜山、罗诚两县部分农村自发建立的村民委员会为基础的群众性自治组织的做法得以推广，并逐步演变规范为农民群众“自我管理、自我教育、自我服务”的群众自治性组织，到1982年底，作为我国农村村民自治组织的村民委员会已经有了萌芽的基础。从1982年到现在，村民自治不断发展并日趋完善。这个不断发展和完善的过程大致可以分为三个阶段。

第一阶段为1982年至1987年，是村民自治组织建立初期。1982年第五届全国人大第五次会议明确规定村民委员会是我国农村基层社会的群众自治组织，1983年10月中共中央发出《关于实行政社分开建立乡镇的通知》，对建立村民委员会的工作提

出了具体要求。此后，建立村民委员会进入了普遍的、具体的实施阶段。到1985年，全国建立村民委员会的工作基本完成，共建立村民委员会948628个，除个别省外，全国绝大多数的农村地区普遍建立了村民委员会。

第二阶段为1987年到1990年，是部分村民自治法律制度的建立和基本定型时期。1987年11月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了比较具体、全面的规定，从而使村民自治作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度在法律上正式确立起来，并基本定型。

第三阶段是1990年以后，即开展村民自治示范活动和村民自治走向法制化和制度化时期。1990年9月，民政部发出《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，对村民自治示范活动的意义、基本内容、示范单位的标准和领导等问题都作了明确规定，全国各地普遍开展村民自治示范活动。1995年11月，民政部召开的“全国村民自治示范工作经验交流暨先进集体和先进个人表彰会”，把村民自治示范活动推向高潮。在贯彻实施《村民委员会组织法（试行）》的过程中，很多省相继结合本省的实际制定了实施办法，通过长达十几年的不断探索和实践，村民自治的各项制度逐步健全和完善。1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》，标志着我国农村基层民主政治建设已逐步走上了法制化、规范化的轨道。