

中国农村村民自治报告（三）

全国村民自治状况 抽样调查报告

主 编 詹成付



中国社会科学出版社

中国农村村民自治报告 (三)

全国村民自治状况 抽样调查报告

主 编：詹成付

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国村民自治状况抽样调查报告/詹成付主编. -北京:中国社会科学出版社,2008. 11
中国农村村民自治报告(三)
ISBN 978-7-5087-2371-6

I. 全… II. 詹… III. 农村-群众自治-抽样调查-中国-调查报告 IV. D638
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 160288 号

丛 书 名:中国农村村民自治报告(三)
书 名:全国村民自治状况抽样调查报告
主 编:詹成付
选题策划:徐付群 苏 捷
责任编辑:田 间

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:(010)66080300 (010)66083600
(010)66085300 (010)66063678
邮购部:(010)66060275 电 传: (010)66051713

网 址:www. shcbs. com. cn
经 销:各地新华书店

印刷装订:北京京海印刷厂
开 本:185mm×260mm 1/16
印 张:20. 75
字 数:300 千字
版 次:2009 年 2 月第 1 版
印 次:2009 年 2 月第 1 次印刷
定 价:40. 00 元

全国村民自治状况抽样调查报告编委会

主 编：詹成付

副主编：曹国英 汤晋苏 刘 锋

编 委：詹成付 曹国英 汤晋苏 刘 锋
范 瑜 郭正文 徐付群 苏 捷
郝海波 贺更行 陈小力 杨宏军
武丽娜

出版说明

2008年是农村村民自治从萌芽到逐步发展的30周年，是第一部村委会组织法试行20周年，是现行村委会组织法实施10周年。时至今日，保障9亿农民当家作主的村民自治制度，其进展状况如何？实施效果如何？已经取得了哪些成就？还存在着哪些问题？它曾经走过一段怎样的道路？它还将划过一道怎样的轨迹？实践中应该如何向纵深推进？……

为回答这一系列问题，民政部基层政权和社区建设司编辑了《中国农村村民自治报告》。这一大型报告由三个子报告组成，分别是：《全国村民委员会选举工作进展报告》、《全国村务公开民主管理工作进展报告》、《全国村民自治状况抽样调查报告》。这是一部建立在大规模调查研究基础上的大型综合性调查研究报告。从内容结构上看，三部子报告既有针对“四个民主”的专题调研，又有对村民自治状况的综合性评估，因此它涵盖了村民自治工作的方方面面，是了解中国村民自治状况的重要依据；从资料特点上看，三部子报告或来自严密组织的问卷调查，或来自基层政权和社区建设工作者对一线资料的收集整理，既有丰富的统计资料，又有生动鲜活的案例，因此具有很高的研究参考价值；从实践应用的角度看，三部子报告对实践中提出的相关问题进行了严谨的学术分析、对相关环节进行了策略性研讨，同时附录了专题性的法律法规文件和地方规范性文件，因此具有很高的工作指导价值。

《中国农村村民自治报告》汇集了有关村民自治中民主选举、民主决策、民主管理和民主监督各方面的全新数据材料，是观察、研究村民自治问题的资料宝库，是学习、掌握村民自治法规政策的权威参考，是改进、完善村民自治实践的操作指南。

《全国村民自治状况抽样调查报告》是《中国农村村民自治报告》的一个分册，该项调查覆盖范围之大、持续时间之长、调查方法之严谨、调查内容之全面，都创造了村民自治制度实施以来的调研工作之最。

《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施以来，我国农村村民自治工作取得了长足进展。但是，由于缺乏全面准确的数据，现有的信息报送手段不足以使民政部准确地对各地村民自治工作开展情况进行有效的追踪和评估。为全面掌握全国村民自治工作现状，客观了解当前村民自治的实际情况以及村民的意见和要求，科学评估村民自治工作成

效，并为下一步决策提供科学依据，民政部于2005年组织开展了“中国农村村民自治状况一次性抽样调查”活动。具体由民政部基层政权和社区建设司负责组织实施。

这次调查涉及了全国30个省（区、市）的130个县（市、区）、260个乡镇（镇、街道办事处）、520个村民委员会、5200个村民。调查主要依靠地方和基层进行，民政部成立一个由专家和工作人员组成的办公室，具体处理调查活动的日常事宜。

本次抽样问卷调查采取随机抽样的分段抽样与等距抽样相结合的方法。具体操作步骤和操作方法是：

1. 依据民政部掌握的中国大陆行政区划资料，将中国大陆30个省、自治区、直辖市（考虑到西藏的交通状况，此项调查不在西藏进行）的所辖县（县级市、旗、有村委会设置的城区）编号排列顺序。在此基础上确定抽样间距，计算公式为：抽样间距 = 总体单位数（县、县级市、旗和有村委会设置的城区） ÷ 130（样本单位数）。然后运用等距抽样方法，从30个省、自治区、直辖市的县（县级市、旗、有村委会设置的城区）中抽取130个县（县级市、旗、有村委会设置的城区）作为调查样本。

2. 依据民政部掌握的中国大陆行政区划资料，对上述抽中的每个县（县级市、旗、有村委会设置的城区）的所有乡、镇和有村委会设置的街道办事处进行编号排列顺序。在此基础上确定每个县（县级市、旗、有村委会设置的城区）的抽样间距，计算公式为：抽样间距 = 总体单位数（每个县、县级市、旗和有村委会设置的城区所属的乡、镇和有村委会设置的街道办事处的总数量） ÷ 2（样本单位数）。然后运用等距抽样方法，从上述130个县（县级市、旗和有村委会设置的城区）中各抽取2个乡镇（镇、有村委会设置的街道办事处）作为调查样本，由此共获得260个乡镇、镇或街道办事处作为调查样本。

3. 依据民政部掌握的全国农村村委会名单，对上述抽中的每个乡（镇、有村委会设置的街道办事处）的所有村委会进行编号排列顺序。在此基础上确定每个乡（镇、有村委会设置的街道办事处）的抽样间距，计算公式为：抽样间距 = 总体单位数（每个乡、镇和街道办事处的村委会总数量） ÷ 2（样本单位数）。然后运用等距抽样方法，从上述抽取的260个乡镇、镇和有村委会设置的街道办事处中各抽取2个村委会作为调查样本，由此共获得520个村委会作为调查样本，填答《中国农村村民自治状况调查问卷（村委会调查问卷）》。

4. 由各地民政部门协助提供被抽中的每个村委会18周岁以上的选民名单，依据这些名单，对上述抽中的每个村委会的所有选民进行编号排列顺序。在此基础上确定每个村委会的抽样间距，计算公式为：抽样间距 = 总体单位数（每个村委会的选民总数量） ÷ 10（样本单位数）。然后运用等距抽样方法，从上述抽取的520个村委会中各抽取10位村民作为调查样本，由此共获得5200个村民调查样本，填答《中国农村村民自治状况调查问卷（村民调查问卷）》。

整个调查工作从2004年12月底开始，经过了设计调查问卷、抽取调查样本、招聘并培训调查员、实地调查收集问卷资料和分析处理调查资料并撰写调研报告等几个阶段，于2006年2月圆满完成。

本报告收录了该次调查后形成的一篇总报告和三篇数据分析报告，公布了抽样调查所

获得的所有统计数据，辑录了调查过程中所涉及的重要资料。这样，呈现在读者面前的不仅是作为抽样调查成果的报告，也不仅仅是大量的统计数据，同时也对该次调查活动的全貌有个基本的了解。

在本报告出版之际，我们向参与本次抽样调查活动的中国社会科学院、华中师范大学、西南政法大学的专家学者们，向在布置工作过程中给予积极配合的各级基层政权和社区建设工作者们，向广大调查员们，向所有为本次调查活动提供了支持与帮助的朋友，表示诚挚的感谢。

编者

2008年5月

目 录

上 篇 抽样调查总报告与数据分析报告

全国村民自治状况抽样调查总报告	3
中国农村村民自治：成就、问题、建议与趋势	
——基于2005年“全国农村村民自治现状抽样调查”的分析	45
中国农村村民自治的运行状况与区域特征	
——基于一项全国性调查资料的综合分析	74
村治主体结构的现状及对策思考	
——全国村民自治抽样问卷调查统计结果分析	95

下 篇 抽样调查全程资料汇编

一、规划阶段

关于申请开展中国农村村民自治状况一次性抽样调查活动的函	118
附件1：中国农村村民自治状况一次性抽样调查实施方案	119
附件2：中国农村村民自治状况调查问卷（村委会调查问卷）	122
附件3：中国农村村民自治状况调查问卷（村民调查问卷）	127
国家统计局关于同意开展中国农村村民自治状况一次性调查的函	136
中国农村村民自治状况调查（村民调查问卷）	137
中国农村村民自治状况调查（流动村民调查问卷）	156
中国农村村民自治状况调查（村委会调查问卷）	176

二、实施阶段

2005年中国农村村民自治状况抽样调查操作计划	188
-------------------------------	-----

关于协助报送“中国农村村民自治状况抽样调查”有关材料的通知..... 194

 附件 1: 2005 年中国农村村民自治状况抽样调查样本分配表 196

 附件 2: 村/居委会名单及相关信息报送表..... 202

 附件 3: 社会调查员招聘程序和要求 203

 附件 4: 社会调查员报名登记表 205

关于协助社会调查员开展“中国农村村民自治抽样调查”工作的通知..... 206

 附件 1: 中国农村村民自治状况调查县乡两级协调人名单报送表 208

 附件 2: 2005 年中国农村村民自治状况抽样调查抽样点分布表 209

关于协助提供“中国农村村民自治抽样调查”中有关村(居)委会住户资料
及配合入户调查的函 227

 中国农村村民自治状况调查课题组“调查员入户调查指令信” 228

 中国农村村民自治状况调查课题组“被访问人员回执单” 229

三、培训阶段

中国农村村民自治状况调查《培训课程及访问员手册》 232

四、基础数据

抽样调查基础数据频数表 288

上 篇

抽样调查总报告 与数据分析报告

全国村民自治状况抽样调查总报告

1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的颁布，使我国农村基层民主建设进入了实际运行的阶段。此后，各地村民运用法律规定的民主规则和程序维护自己的权益，并进一步创造出“海选”、秘密写票、公开唱票等一系列新的民主规则和选举程序。1997年，中共十五大高度评价了农村基层民主，并将村民自治实践中发明的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”视为整个社会主义民主的具体要求。1998年，全国人大常委会修订并正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法》，对村民自治的民主规则和程序有了更为具体和明确的规定。今天，我国村民自治的实际运行即将进入第三个十年，为了全面掌握全国村民自治工作现状，科学评估村民自治工作绩效，并为下一步工作决策提供科学的依据，民政部于2005年9月在全国范围内组织开展了“中国农村村民自治状况抽样调查”活动。本报告以农村村民自治的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”原则的实践为线索，以此次抽样调查获得的数据为依据，描述当前的村民自治状况、特点。

本报告的主要结论是：

一、民主选举村委会成员成为目前村民自治过程中村民最为熟悉，同时也是参与程度最高的内容。首先，目前村委会选举的提名过程在很大程度上实现了自由、自愿。在村民选举委员会、初步候选人、正式候选人的提名及产生过程中，由村党支部或上级领导指定的比例均不到10%。其次，目前村委会选举的程序更为规范，差额选举成为普遍的村委会主任及村委会委员的选举方式，各地在村委会选举过程中大多实行了公开计票，同时相当比例的村在选举时设立了秘密写票处。而在村委会选举中，村民在候选人提名产生方式上的自由度越高，其选举程序的规范性也就越高。第三，村民程序化参与选举活动的程度较高，1/10的外出务工农民回乡参加了村委会选举。选举过程中有拉票现象存在但不普遍，同时家族、宗族对于村委会选举的影响也较小。第四，自由、自愿的村委会选举方式得到了选民的高度评价，民主选举的理念正深入人心。而在村党支部或上级指定候选人的情况下，其选举的顺利程度较村民提名的方式要低。

二、民主决策无论在决策机构的完善程度还是在决策过程的村民参与程度上都未能引起村民足够的重视。首先，从民主决策机构看，与村委会的选举所获得的村民广泛而积极

的配合相比，其在村民心目中的重要性并未充分体现。其次，从村务涉及的重大事项的决策方式看，村干部自己决定的比例较高，村民对于决策过程的知晓程度很低。第三，在村务决策和处理过程中，村干部的表现被村民认为是公正、公道的，其提议的事项少有被村民会议或村民代表会议否决的。而村干部在群众中所拥有的较高威信，更使村民疏于对村务决策的关注。

三、民主监督在村民自治中是相对薄弱的环节，不仅相应的监督机构的完善程度低于其他自治机构，同时村务的公开程度低，村民对村务、财务管理的评价低都成为目前民主监督方面的不足。首先，目前民主监督所必需的相关机构建设较不完善，民主理财小组、村务公开监督小组、村委会向村民大会报告制度、民主评议村干部制度等尚未全面建立。其次，从作为民主监督重要方面之一的财务监督方面看，由于缺乏必要的监督机构及监督制度，因此村民对村财务的情况了解甚少，同时对村财务管理的评价较低。第三，主要村务事项通常以村务公开栏的形式公布，而没有公布的比例占20%~30%，村民对于这些主要村务的公布渠道表示不清楚的比例占10%~20%。

四、民主管理由于村规民约或村民自治章程的初步落实而得以实施，在其制订过程中，村民均有所参与，因此对于与民主管理相关的评价也给予了基本肯定。

第一部分 样本特征

一、本次调查所获得的农民工样本在农村劳动力中所占比例与其他部门的多项研究结果吻合，这为推断农村选民总体奠定了基础

本次抽样调查对象包括全国130个县（市、区、旗），260个乡（镇、街道），520个村（居）委会，共3500名年龄在18周岁以上的农村居民。其中，在农村访问的农村居民人数为2711人，占样本总数的77.5%；在各级城镇访问的农村进城务工农民789人，占样本总数的22.5%。

目前在农村流动人口的统计方面有着多种口径，据国务院研究室的《中国农民工调研报告》分析，大致包括以下几类：

2005年民政部村民自治调查报告

统计机构	时间	统计口径	具体标准	统计结果（人）
国家统计局	2004	农村劳动力	外出时间1个月以上	1.2亿
农业部农研中心	2004	农村劳动力	外出时间3个月以上	1.03亿（占21%）
国家人口与计划生育委员会	2003.11	农村外出人口	6岁以上的户籍在本县而调查时点不在本县的人口	推算全国农村流动就业人口1亿左右
劳动和社会保障部	2005.5	农村劳动力	以地级市为单位上报数据	推算农民工流动就业数量1.2亿

《中国农民工调研报告》综合各方意见认为：目前农村劳动力流动就业的规模约为

1.2亿人^①，按照《中国统计年鉴（2005）》的统计结果，2004年我国农村劳动力总数为4.97亿人，因此目前外出农民工占农村劳动力的比重为24.1%。

在本次调查中，我们将60岁以上从事家务的农村居民视为非农村劳动力，经计算：调查中在城镇务工的农民工人数占调查的农村劳动力总数的23.6%。这一结果与国务院研究室的数字基本吻合，因此由农村村民调查与城镇农民工调查合成的样本可以作为目前农村选民的样本。

二、调查显示：农村居民与农民工相比，年龄偏高、文化程度偏低、家庭经济状况偏低。这一结果也与多项农民工研究的结果一致。另外由于本次农民工调查采取城镇地址抽样，因此与其他同类研究相比，样本中的女性偏多、年龄偏大、外出时间更长。就个人特征来看：

性别方面，农村居民中男性占52.3%，女性占47.7%；农民工中男性占50.3%，女性占49.7%。按照国家统计局的调查，农民工中的男性比例为66.3%，女性占33.7%^②。因此，本次村民自治调查中，农民工样本在性别特征方面女性比例高于实际状况。这主要是由于按城镇地址抽样所获得的农民工样本多以女性居多的第三产业从业人员为主，而农民工中以男性居多的从事制造业、建筑业的人被抽中的概率较低。

表1 性别

性 别	农村居民		进城务工农民		合 计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
男	1417	52.3	397	50.3	1814	51.8
女	1294	47.7	392	49.7	1686	48.2
合 计	2711	100.0	789	100.0	3500	100.0

年龄方面，农村居民中41岁以上的占60.9%，平均年龄为45.7岁；而农民工中41岁以上的占23.2%，平均年龄为34.4岁。国家统计局2004年的调查数据中，农民工平均年龄为28.6岁，因此此次调查的农民工年龄偏高。而就农村居民与农民工比较看，则目前农村居民年龄明显较高。

表2 年龄

年 龄	农村居民		进城务工农民		合 计		国家统计局2004年 农民工百分数
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数	
20岁以下	88	3.2	49	6.2	137	3.9	18.3
21~25岁	131	4.8	102	12.9	233	6.7	27.1
26~30岁	156	5.8	141	17.9	297	8.5	15.9
31~40岁	686	25.3	314	39.8	1000	28.6	23.2

① 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，2006年4月，第3~4页。

② 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，2006年4月，第102页。

(续表)

年 龄	农村居民		进城务工农民		合 计		国家统计局 2004 年 农民工百分数
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数	
41 岁以上	1650	60.9	183	23.2	1833	52.4	15.5
合 计	2711	100.0	789	100.0	3500	100.0	100.0

文化程度方面, 农村居民中小学及以下的占 58.2%, 农民工中小学及以下的占 28.3%, 而国家统计局的农民工调查结果为 18%。目前农村居民中文化程度明显低于外出务工的农民工。

表 3 文化程度

文化程度	农村居民		进城务工农民		合 计		国家统计局 2004 年 农民工百分数
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数	
不识字或识字很少	627	23.1	43	5.4	670	19.1	2.0
小学	951	35.1	181	22.9	1132	32.4	16.0
初中	906	33.4	398	50.4	1304	37.3	65.0
高中	186	6.9	103	13.1	289	8.3	12.0
中专	25	0.9	41	5.2	66	1.9	5.0
大专及其以上	15	0.6	23	2.9	38	1.1	
合 计	2710	100.0	789	100.0	3499	100.0	100.0

家庭经济状况方面, 进城务工农民的家庭经济状况好于农村居民。农村居民中家庭经济状况在本村属于中等收入户以上的家庭占 51.7%, 而进城务工农民家庭在本村属于中等收入户以上的占 69.9%。按照国家统计局的数据, 以有外出的全部农户家庭为基数, 户均外出务工收入已占到其家庭收入的近四成^①。

表 4 您在村里属于

您在村里属于	农村居民		进城务工农民		合 计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
富裕户	24	0.9	8	1.0	32	0.9
中上等收入户	214	7.9	105	13.3	319	9.1
中等收入户	1161	42.9	438	55.6	1599	45.8
中下等收入户	682	25.2	130	16.5	812	23.2
低收入户	603	22.3	102	12.9	705	20.2
不知道	22	0.8	5	0.6	27	0.8
合 计	2706	100.0	788	100.0	3494	100.0

^① 国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》, 中国言实出版社, 2006 年 4 月, 第 76 页。

就农民工外出就业的时间看,调查显示离家一年以上的占绝大多数,为88.6%,半年到一年的占8.3%。按照农业部固定观察点的数据显示,近年来常年外出的农民工比例在每年提高,2003年的调查中半年以上在外务工的比例占75.8%^①。而本次调查的农民工样本多为在城镇从事第三产业的进城务工农民,因此其在当地务工条件较其他人更为稳定,时间也更长。

表5 您离开家乡到本地来工作有多长时间了

	不到半年		半年到一年		一年以上		合计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
农民工样本	24	3.1	65	8.3	694	88.6	783	100.0

总之,在样本特征方面,我们认为:基于农村居民和城镇务工农民的抽样结果,基本符合目前各项相关调查的结论,由此所构成的农村选民样本较好地代表了目前农村选民总体。同时,我们也看到农民工样本与其他相关研究的结果存在一定的差异,以较多女性、中青年、长期稳定为特点的务工者构成了本次农民工样本的主要特征。所以在分析进城务工农民的村民自治问题时,需要注意上述差别。

第二部分 民主选举

在村民自治的运行中,以村民选举村委会成员为主要内容的“民主选举”,始终被认为我国村民自治实践的标志。王振耀、白钢等主编的《中国村民自治前沿》一书认为:全面启动村民自治在内容方面的表现是什么呢?我们认为,村民自治的最重要标志就是村民对于村委会成员的直接选举^②。而李凡主编的《中国基层民主发展报告2000-2001》一书中,在谈及目前村民自治发生的主要变化时,第一个同时也是最具实质性的变化就是“有一个比较自由的选举正在出现”^③。事实也是如此,本次调查结果表明:民主选举村委会成员成为目前村民自治过程中村民最为熟悉,同时也是参与程度最高的内容。

一、目前村委会选举的提名过程在很大程度上实现了自由、自愿。在村民选举委员会、初步候选人、正式候选人的提名及产生过程中,由村党支部或上级领导指定的比例均不到10%

在调查中,村民选举委员会40.2%是由全体村民大会推选产生的,8.9%是由村民小组会议推选产生的,10.1%是由村民代表会议推选产生的,这三种符合村民委员会组织法和相关地方性法规的推选产生方式,合计达到了59.2%。而由村党支部指定任命和由上级领导指定的比例合计为6.4%。

① 国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社,2006年4月,第77页。

② 王振耀、白钢等主编:《中国村民自治前沿》,中国社会科学出版社,2000年,第4页。

③ 李凡主编:《中国基层民主发展报告2000-2001》,东方出版社,2002年,第2页。

表6 在选举现在的村委会时,主持选举工作的
“村民选举委员会”是如何产生

	农村居民		进城务工农民		合计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
是由全体村民大会推选产生的	1080	40.0	72	43.1	1152	40.2
是由村民小组会议推选产生的	241	8.9	15	9.0	256	8.9
是由村民代表会议推选产生的	282	10.4	7	4.2	289	10.1
是由党支部指定任命的	103	3.8	14	8.4	117	4.1
是由上级领导指定的	60	2.2	6	3.6	66	2.3
其他	20	0.7	1	0.6	21	0.7
不清楚	913	33.8	52	31.1	965	33.7
合计	2699	100.0	167	100.0	2866	100.0

在初步候选人的提名产生方式上,由群众直接提名产生的占48.2%,由选举委员会提名产生的占11.7%,两项合计占59.9%。而由村党支部提名产生或由上级领导提名产生的比例合计占8.8%。

表7 在选举现在的村委会时,初步候选人是如何提名产生的

	农村居民		进城务工农民		合计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
是由群众直接提名产生的	1295	48.5	69	43.1	1364	48.2
是由选举委员会提名产生的	307	11.5	23	14.4	330	11.7
是由村党支部提名产生的	132	4.9	17	10.6	149	5.3
是由上级提名产生的	87	3.3	13	8.1	100	3.5
不清楚	850	31.8	38	23.8	888	31.4
合计	2671	100.0	160	100.0	2831	100.0

在正式候选人的确定上,由全体村民投票确定的占58.5%,由各村民小组投票确定的占6.1%,由村民代表会议讨论或投票确定的占6.4%,以上三项合计占71%。而由村党支部确定或上级确定的占5.1%。

表8 在选举现在的村委会时,正式候选人是如何确定的

	农村居民		进城务工农民		合计	
	样本数	百分数	样本数	百分数	样本数	百分数
由全体村民投票确定的	1558	58.5	93	57.8	1651	58.5
由各村民小组投票确定的	154	5.8	17	10.6	171	6.1
由村民代表会议讨论或投票确定的	167	6.3	15	9.3	182	6.4