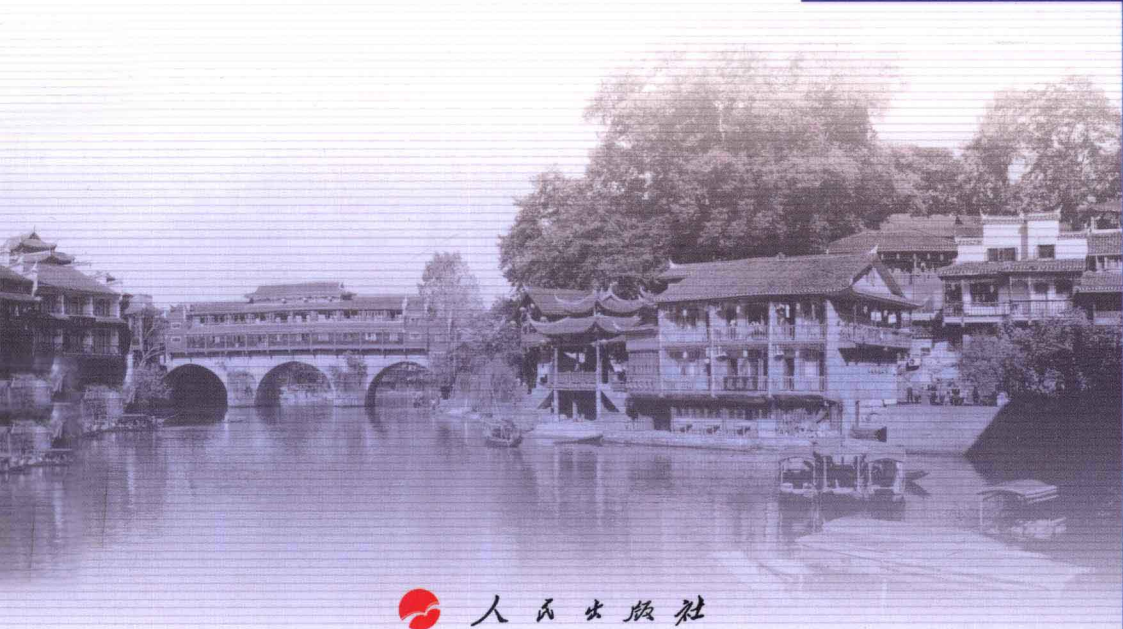


基层民主

JICENG MINZHU
ZHIDU YANJIU

制度研究

王圣诵 王兆刚 等 著

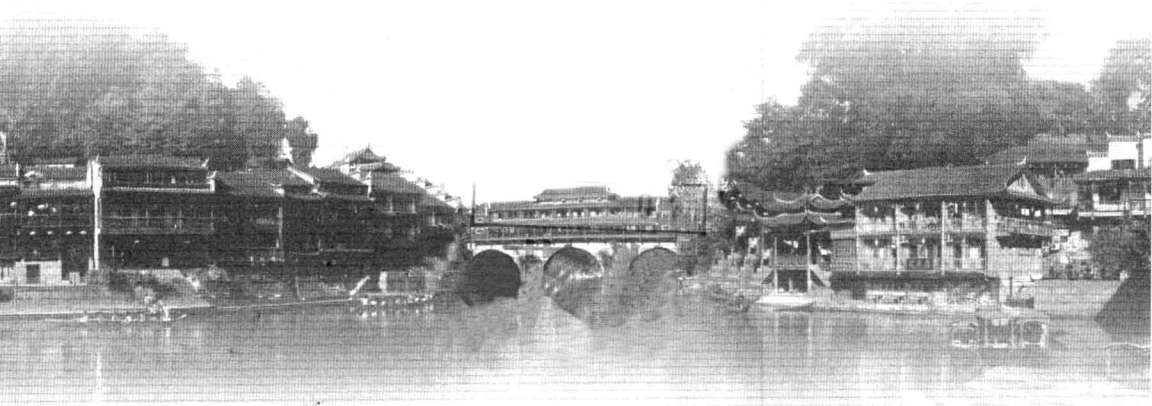


人民出版社

基层民主制度研究

JICENG MINZHU ZHIDU YANJIU

王圣诵 王兆刚 等 著



人民出版社

责任编辑：李之美

图书在版编目（CIP）数据

基层民主制度研究 / 王圣诵 王兆刚等 著. — 北京：人民出版社，2012.9
ISBN 978 - 7 - 01 - 010997 - 8

I. ①基… II. ①王…②王… III. ①社会主义民主 - 政治制度 - 研究 - 中国 IV. ① D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 141208 号

基层民主制度研究

JICENG MINZHU ZHIDU YANJIU

王圣诵 王兆刚等 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月北京第 1 次印刷

开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张·23

字数·335 千字 印数 0,001 - 3,000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 010997 - 8 定价：50.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话（010）65250042

序

张 师 伟

在现代中国，民主是一个充满了玫瑰色的迷人字眼，尽管人们对民主含义的理解不尽相同，但追求民主的热情在跌宕起伏的历史洪流中却始终不曾减退。中国共产党高举民主的大旗，通过数十年艰苦卓绝的努力，社会主义民主在观念及制度上都得到了极大的发展。基层民主作为中国特色社会主义民主的重要组成部分，伴随着改革开放的历史春风，获得了历史性的大发展，引起了国内学者及新闻媒体的广泛关注，以基层民主为题材的专著、文章、报道，不断地吸引着人们痴迷的眼球。

国内外关注中国基层民主的研究者大多采用人类学的研究方法，以观察、访谈及问卷等方法，深入进行某类个案研究，或比较详细地描摹了中国基层民主的某些板块，或者直面基层民主存在的诸多问题。王圣诵、王兆刚等同志撰写的《基层民主制度研究》，从总览全局的层面，试图综合地考量基层民主在制度层面的诸多表现，从中寻求诸多基层民主形式的规范统一性。作者从基层民主的内涵界定切入研究课题，以名词释读的方式，结合有关政策文献的相关规定及对基层民主的内容列举，依托中国基层民主的实践，清晰地解读了“基层”和“民主”的内涵及外延。作者一方面对基层民主的“基层”做了广泛的解释，基层组织及基层单位的民主都被纳入了研究的范围，在此基础上，作者还设定基层民主是公民在一定社团中对公共事务、公益事业和社团约定的权利设置与行使、义务履行与责任承担等。这就在很大程度上拓宽了基层民主的含义，而这种含义的拓

宽则既是符合中国社会现状的，也是符合现代世界民主潮流的，体现了中国在民主发展方面与世界上大多数国家和地区的殊途同归。

随着中国社会转型的深入，基层民主在中国社会主义民主发展中的地位和作用将日益显著。它一方面因为与人民群众的生活、工作息息相关，从而能够牢牢抓住人民群众的参与热情，又因为基层民主涉及各种利益诉求的博弈，从而使得基层民主的基本内容是协商、议事和妥协，这极大地有利于普遍提高人民群众的民主意识及民主素质。另一方面，基层民主在中国进入战略机遇期及矛盾凸显期也具有特别重要的意义，它将人民群众生活的多数工作或生活领域纳入了协商的体制，从而便于人们在社会发展中以协商民主的方式充分沟通，在有矛盾纠纷时能协商到位，最终及时化解社会利益矛盾，有利于创建社会各阶层共享改革开放发展成果的社会主义和谐社会。《基层民主制度研究》作为一部系统关照中国基层民主制度的专著，通过分类归纳的方法，将基层民主在中国的主要形态及其主要的制度规范等进行了系统梳理，在中国基层民主的特点揭示及走向分析中也颇有深度，是一部可以在理论及实践领域产生积极影响的优秀著作。

目 录

序.....	张师伟	001
绪 论.....		001
第一节 基层民主制度的有关概念		001
第二节 我国基层民主制度发展阶段、现状与展望		014
第三节 我国基层民主制度的研究		029
第一章 社团民主.....		037
第一节 社团民主概论		037
第二节 政党民主		052
第三节 人民团体民主		084
第四节 单位民主		094
第五节 军事民主		104
第二章 社区民主.....		115
第一节 社区民主概论		115
第二节 城市社区居民自治		116
第三节 业主自治		138

第四节 农村村庄民主	150
第五节 “村改居”与社区治理中的农民权利问题	173
第三章 企业民主	183
第一节 企业民主概论	183
第二节 职工代表大会制度	186
第三节 股东大会与股东会	219
第四节 独立董事制度	231
第五节 农村股份合作制企业民主治理	241
第四章 网络民主	257
第一节 网络民主概论	257
第二节 网络民主对基层民主的影响	262
第三节 网络民主在中国的发展	269
第四节 中国网络民主发展面临的主要问题	276
第五节 中国网络民主发展的路径	282
第五章 协商民主	289
第一节 协商民主概论	289
第二节 基层协商民主实践	308
第六章 票决民主	319
第一节 票决是民主的形式	319
第二节 直接民主票决	327
第三节 间接民主票决	332
第四节 基层民主制度的新发展	336
结 语	349

参考文献	353
后 记	359

绪 论

第一节 基层民主制度的有关概念

一、基层

(一) “基层”为“基层组织或基层单位”说

以基层民主的社会实践为标准,“基层”是指“基层组织或基层单位”,这是目前学界和实务界通行的说法。“基层组织或基层单位”包括我国党政军基层单位、企业事业单位、社团和群众组织。该概念符合《现代汉语词典》关于“基层”的解释:各种组织中最低的一层,它与群众的联系最直接,如基层单位、基层干部、深入基层。^①

中国共产党的组织分为中央组织、地方组织和基层组织,党的基层组织是指工厂、商店、学校、机关、街道、合作社、农场、村、社区和其他基层单位,凡有正式党员3人以上建立的党委会、党总支支部委员会和党支部委员会。其规范性文件是《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》、《中国共产党党员权利保障条例》、《关于党内政治生活若干准则》、《中国

① 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,商务印书馆2008年版,第634页。

共产党党内监督条例（试行）》、《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》等等。

我国人民政府基层政权的法律地位尚未明确，一般认为是指乡镇人民政府，宪法对此间接地做了描述性规定，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）^①第111条说：居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。由于我国民主制度关于乡镇政府的直接选举和民主管理尚在实践阶段，故本书以“参与乡级政权民主建设”论证之。其规范性文件是党的十五届三中全会作出的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。

中国人民解放军基层单位是连、排单位。我党坚持连队党支部和士兵委员会，实行基层连队民主制度。其法律依据是《中华人民共和国兵役法》、《中国人民解放军现役士兵服役条例》以及解放军总政治部和总参谋部有关规范性文件。

所谓企业是指我国依法成立的企业法人。其法律及规范性文件是《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、《中华人民共和国乡镇企业法》、《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》、《中华人民共和国个人独资企业法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国私营企业暂行条例》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》和新近颁布的《个体工商户条例》，在广大城乡依据省市政策成立的各种名目的“股份合作制企业”也归并到企业类。

所谓事业单位是指依据政府文件成立或依法登记成立的从事教育、卫生医疗、文学艺术、出版、演出等等活动的各种国家全额或差额拨款单位。其存在和发展的依据是政府文件和《事业单位登记管理暂行条例》，有些事业单位眼下正在依据《公司法》和“股份合作制企业”模式进行事业单位改为企业单位的体制转换。

所谓社团是指中国公民自愿组成，为实现成员共同意愿，依照其章程

① 法律条例等第一次出现时使用全称，其后出现使用简称，凡下不做一一说明。

或协议开展活动的社会组织。主要有四类：一是国家政治组织，包括我国各民主党派、工商联、工会、共青团、妇联等组织；二是依据《社会团体登记管理条例》组成的非营利性社会组织；三是依据《民办非企业单位登记管理暂行条例》组成的从事非营利性社会服务活动的社会组织；四是依据《外国商会管理暂行规定》或其他规范性文件，或公民自愿约定协议，从事社会活动的各种商会、学会、协会等社会组织。

所谓群众组织，宪法规定为“群众性自治组织”，共有两种：一是指农村的村民自治组织，其法律依据是《中华人民共和国村民委员会组织法》；二是城市的居民自治组织，其法律依据是《中华人民共和国城市居民委员会组织法》。

（二）本书对“基层”的概念定义

1. 广义的概念

“基层”本身就是一个具有中国特色的概念，将“基层”定义为“基层组织或基层单位”，虽然内容较为宽泛，但比较符合我国的国情。我国缺乏国家与社会二元分立的传统，国家与社会是高度一元化的。基层组织或基层单位不管是属于国家政权末梢的基层政权，还是属于具有较强社会性的企业和社团，在中国的全能主义政治色彩依旧浓厚的情况下，都具有强烈的政治属性。“基层组织或基层单位”的界定能够较为充分地反映这种属性，也具有比较强的概括性。

2. 狭义的概念

（1）“基层”的狭义概念可定义为“社团”。从我国基层组织和单位的发展趋向看，其社会性应该是越来越强，政治性会有所减弱。从这个角度看，可以将“基层”定义为社团，以此可以突出“基层”的社会属性。

依据我国《社会团体登记管理条例》对社团的定义，社团是中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，依照其章程或协议开展活动的社会组织。对于这个概念的理解，法规规定与学理有根本性的逻辑冲突。按照现行《社会团体登记管理条例》，社团仅指它所规范的非营利性社会组织；按照学理，凡是中国公民自愿组成的社会团体应该是各种各样的社团，除了非营利性社会组织外，还应包括我国各种党组织、工商联、工会、共青团

团、妇联等政治组织，包括城乡社区的群众自治组织，包括现行《民办非企业单位登记管理暂行条例》规范下的从事非营利性社会服务活动的社会组织，包括现行《外国商会管理暂行规定》或其他规范性文件、或公民自愿约定协议，从事社会活动的各种商会、学会、协会等社会组织。

我们使用的是学理解释，即认为社团是中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，依照其章程或协议开展活动的社会组织。社团具有四个特点：第一，非政府性；第二，非营利性；第三，自愿性，公民自愿组成其社会团体；第四，自治性，公民为实现其共同意愿，依照其章程或协议开展活动。其中，“自愿性”和“自治性”有联系，但也有区别，公民自愿组成其社会团体，公民主体权利有时让与其社团行使，社团代位权力设置便有了合法和合理依据。

(2) 社团的类别。社团有以下几种：

第一，政治社团。依据宪法或宪法惯例产生的政治活动组织。在中国，主要政治团体有中国共产党和民主同盟、民主建国会、农工民主党、民主促进会、九三学社、致公党、国民党革命委员会八个民主党派及工商联组织，共青团、妇联、工会组织，青联、侨联等组织。

这里有一个非常大的问题需要澄清，政治社团民主是指整个党派或团体组织的内部民主，还是仅仅指党内基层组织的民主？我国所有论述中国共产党党内民主的著述都是指中国共产党的基层党组织——党委会、总支委和支部委的民主。这是错误的，其一，政治团体是社会团体的一部分，它的非政府性、非营利性、自愿性和自治性没变，不能因为政治团体是全国性组织，有中央、地方和基层组织之分，因而与“草根”社团就有区别。其二，中国共产党是执政党，各民主党派有参政议政的政治协商会议，各群众团体在国家政治生活中有特殊地位，这不过说明这些组织是从事政治活动组织，具有特殊的国家政治地位，但是，他们与从事经济活动、从事社会活动、从事社区公共事务的社团组织一样，没有特殊性。其三，所有政治组织的内部民主既有中央、地方组织层面的具体内容，也有基层民主层面的具体内容，更有共性的内容，例如中国共产党的党内的民主集中制和党员大会等各种民主形式在中央、地方和基层都执行。综上所述

述，党内民主不能只在基层组织中单列。

第二，社区组织。我国城乡居民自治组织称之为社区组织，我国宪法规定的“群众性自治组织”有两种：一是农村的村民自治社区；二是城市的居民自治社区，如新近在城市兴起居民聚居区的居民自治社团组织以业主委员会命名。

农村社区村民自治在习惯上的“基层组织”民主的惯性思维模式下，“村民自治”一直被错误地理解为“村民委员会自治”，我国农村村民自治法也被称为“村民委员会组织法”；同理，城市社区的“居民自治”一直被错误的理解为“居民委员会自治”，因为我国城市居民自治法被称为“居民委员会组织法”。其实，村（居）民自治是村（居）民以一定地域和村（居）民身份的公民自治，而且村（居）民自治的自治组织是村民大会或居民大会，村民委员会和居民委员会不过是村民大会或居民大会的执行组织。^①

城市业主自治社区是近几年来以不动产财产关系和居住相邻关系产生的新的居民自治形式，业主自治比行政事务区划产生的居民自治在自己当家做主意义上更为深刻，以社区概括其业主自治更为贴切。

第三，经济组织。我国依法登记的各种企业法人和营业单位，包括营利性事业单位和各种营利性企业组织。具有依法登记、有独立经费或财产、有一定组织形式、固定的经营场所和经营范围等特点，经济组织独特的营利性决定了其企业民主以劳动者权益保护和以股本票决为基础。

第四，事业组织。以政府文件和依法登记成立的有编制、有经费、有人员、有营业场所和范围、有组织形式的专业和社会事业的组织，例如学校、科研院所、医院、剧团等等。

第五，一般社团。有四类：一是非营利性专业组织，例如法律援助组织、司法鉴定组织、各种基金会等；二是非营利性社会服务组织，例如慈善组织、志愿者组织；三是专业学术组织，例如商会、学会、协会等；四是公民自愿组织的临时社团组织，如扑克协会、登山协会、老头会、同

① 参见王圣诵：《中国乡村自治问题研究》，人民出版社2009年版，第253—254页。

学会等等。

近几年兴起的网络民主，网络平台和运营商及网民可以社区和社团予以概括之，网络平台是网络社区，构成了一种“虚拟基层”，运营商和网民是以社团单位或特定名称参政议政、讨论社会公共事务和公益事业。

(3) 把基层民主的“基层”理解为“社团”的意义。第一，揭示了基层民主的本质。无论是学理上还是实践中，大家都认为基层民主是各种基层组织的民主，例如，我国所有法律和规范性文件都是某某组织的“组织法”。其实不然，基层民主是公民的民主，是一定职业、一定身份、一定主张的公民采取一定形式的组织结构的自我当家做主体现自己阶级意志和民主内容的“草根政治”，公民以什么样的职业身份、以什么样的地域特征、采取什么样的组织形式来行使民主权利是形式问题，公民自己行使民主权利履行义务是民主内容。在城乡，公民因地域和身份而称之为社区自治，形象地揭示了村民自治、居民自治抑或业主自治的特质。在其他各种“社团”，公民因从事职业、社会身份和政治主张而具有的形式特征，也能概括、总结公民在特定的组织中实行党内民主、企业民主、政治协商、会员自治、民主参与种种行为的民主特质。在政治组织和事业单位，公民具有鲜明的政治身份和“单位人”特征，以“社团”来表达“公民”民主、整合民主资源，在我国非常有意义。

第二，概括了基层民主的内涵。无论是学理上还是实践中，我们都认为基层民主的内容是自我选举、自我决策、自我管理、自我监督、自我发展；其实不然，公民当家做主的内涵表现在各种方面，不仅是选举、决策、管理和监督，也不仅是自律和自治，更重要的还是他律和他治。我们认为，基层民主的内涵是在一定社会组织里的公民对一定范围内的“公共事务”和“公益事业”的关心、协商、决定，从而实施行为、事后检讨总结等方方面面的自治他治行为。我们把基层民主的基层定义为“社团”的主要理由就是“社团”能够概括基层民主的内涵：“社会公共事务”，“社区”揭示了所谓社会公共事务发生的地点及其基层性和草根性；“社团”则更深刻地揭示了基层民主的自治、民生和协商取向，阿瑟·本特利在《政治过程》中认为，“只有当我们分析这些集团活动，确定它们的代表价

值，并根据那些价值阐述整个变化过程，我们才会对政治有近乎满意的了解”。他的名言是，“充分叙述了团体，也就叙述了一切”^①。

第三，克服了归纳基层组织类别的不严谨性。如果把基层民主的“基层”定义为各种基层组织，在逻辑上用的是归纳推理，永远不能穷尽、不能周全地列举各种各样、五花八门的基层组织。我们以“社区”和“社团”概括基层民主的“基层”，则从概念上高度概括了基层组织的类别，克服了当前学界和实践以列举的方式归纳基层组织类别的不严谨性。

3. 本书的用法

鉴于我国的基层民主正处于不断发展之中，一些新的民主形式不断出现，如山东省莱西市农村的“民主日”活动、浙江温岭的民主恳谈等。因此，我们认为对于“基层”的理解不必过于狭窄，同时也应顾及我国基层组织的社会化趋向。我们倾向于对“基层”采取一种折中的理解，即“基层”是中国的“基层组织或基层单位”，包括通过互联网而兴起的“虚拟基层”，社团是其重要的存在形式。

二、民主、基层民主

（一）民主

关于民主可通俗定义为是人民当家做主，不管是古典民主还是宪政民主，民主都是指多数人的统治，对此没有异议，有学者妥帖概括为民主的阶级属性和民主的程度的综合。^②但如何评价民主内容、形式、价值等等，则莫衷一是。自从俞可平写了一篇文章《民主是个好东西》后，似乎没人再愿意评价民主的好与坏。基层民主是近代民主产物，从此角度，我们将民主理解为一段历史、一种制度和一类实践。

第一，民主是一段历史。在一定历史阶段资产阶级领导人民实现了人权与民主，建立了民族国家和民主共和国，宪法政治下的民主当然比奴隶

^① Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, Harvard University Press, 1967, p.268.

^② 参见周叶中：《代议制度比较研究》，武汉大学出版社2005年版，第4页。

主专政和封建专制好，民主开辟了新旧两个时代，开辟了宪政历史。基层民主下的村民自治、居民自治、社团自治是近代历史的产物，学界有人把我国封建历史的乡绅家族模式下“王权止于县政”的乡村自治解释为中国农村自治的起源是错误的。

第二，民主是一种评价程序的规范。^①在我国，在中国共产党领导下建立了人民民主专政，这种性质的人民民主通过人民代表大会得以实现。通常我们对人民民主专政和人民代表大会以国体、政体两种概念予以阐述，实际上这是我国社会主义民主之内容和形式程序评价的两种制度规范。基层民主下的人民当家做主，是内容和形式的统一，目前法律、学界和实践把基层民主看成是基层组织的民主是错误的。

第三，民主是一种治理方式。民主作为一种治理方式，前资本主义时期有，资本主义时期有，社会主义时期也有，相比较独裁、CEO、寡头、董事会决策和民主集中制而言，民主也是治理的一种方式，民主管理或治理是管理学理论与实践的基本概念之一。学界认为“民主是个好东西”，以偏赅全，实践中的行政总裁、常委一致、权重投票等也是“好东西”。

（二）基层民主

基层民主可以从两个角度加以认识：一方面，基层民主的主体包括了基层党组织、国家机构、社会团体、企事业单位、城乡居民自治组织、网络平台上的“虚拟基层”等，涵盖了当前我国基层社会的主要组织群体；另一方面，基层民主的内容体系不仅包括了基层组织的自治管理，而且也涉及基层组织中选举的推广、基层管理机构和制度的改革，政治参与渠道的疏通扩展，以及基层行政与政策过程中体现的民主等。基层民主从本质上看，是一定社团内的公民意志的体现和法定及约定权利的实现。具体地说，公民在一定社团中，对公共事务、公益事业、社团约定，主张权利、履行义务、行使权力、承担责任，实现公民当家做主。换句话说，基层民主是公民在一定社团中对公共事务、公益事业和社团约定的权利设置与行使、义务履行与责任承担。

^① 参见威尔·金里卡：《当代政治哲学》，刘莘译，上海三联书店2004年版，第315页。

基层民主从程序上看，它是宪法政治条件下的一种制度、规范和实践。基层民主的实施方式有直接民主、间接民主与协商民主。

(三) 民主内容与形式：直接民主、间接民主与协商民主

1. 民主的内容与形式

与人民民主专政和人民代表大会制度的表里关系一样，基层民主的内容是公民在社区和社团中自己意志的表达，是对社区、社团基层公共事务、公益事业法定或约定权利的设定与行使、义务履行与责任承担。基层民主和民主一样，其形式有直接民主、间接民主与协商民主；常用的具体方式、方法有投票、协商、议决等。基层民主是内容和一定形式的统一。

我们举青岛市市北区浮山后村的例子，在选举环节，民主形式上既可以数人头，以选民为基数的一人一票的直接民主和代议制等形式的间接民主；也可以数股权，一股一票的直接民主和若干股票为一个投票权的间接民主。2009年浮山后村股份合作制公司选举，党委代表21%的集体股股权投票，1名股民代表60万股记名投票，这1名股民可以是众多股民代表，也可以是家族代表，或者是经济实体组织代表。^①民主与股权，民主与资本放在一起，也不一定就是资本主义的贬义理解。

2. 直接民主和间接民主

直接民主是指公民亲自议决国家、社会公共事务并决定参与管理实施的方式、方法，也称为“选举民主”或“自由民主”。一般说来，实现直接民主形式必须具备以下条件：第一，小国寡民；第二，交通发达；第三，事务简单；第四，公民知识程度较高。直接民主中最主要的事项是公民议决立法、选举事项。历史证明，如果公民的知识程度低，处于市场经济和民主建设初步时期，体现直接民主的公民大会无法胜任，用“脚”投票屡见不鲜。

从法理上讲，直接民主极其容易造成大多数人对少数人的专政。麦迪逊在《联邦党人文集》中讲过，直接民主使得人民政治体制含有自我毁灭

① 参见王圣训：《城中村土地开发、村改居和社区民主治理中的农民权益保护研究》，载《法学论坛》2010年第6期。