

# 研究报告

## 农村基层民主建设与现阶段 政治体制改革的深化问题研究

课题主持人 高建生  
课题组成员 冯耀明 郭玉兰  
宋新海 郑文静



中国政治体制改革是一个宏大而艰巨的过程，它不仅是政治体制、运行机制、政府机构的更改或变革，更是整个社会政治观念、思维意识、行为习惯的民主化、法制化、现代化的过程，越是随着政治体制改革的深化，这一特点将表现得越为突出。

从 20 世纪 70 年代末开始，中国启动了政治体制改革的进程。在经历 20 多年的实践发展之后，政治体制改革取得了突出的成就，同时也面临着需要不断深入的现实要求。

基于这样的认识，党的十六大在总结我国改革开放基本经验，确定新世纪、新阶段全面建设小康社会奋斗目标的同时，明确提出了“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革”，这就使深化政治体制改革成为全面建设小康社会的重要任务，明确了完成这一任务的紧迫性和重要性。

同时 政治体制改革的实践已经反复表明 深化政治体制改革、推进民主政治建设，是建设中国特色社会主义事业的重要组成部分，是中国共产党应对国际风云变幻、国内改革发展和执政党建设严峻考验的重要领域，也是改革发展中各种风险、思潮、矛盾与问题容易交错的地带。在当前国际范围内多种矛盾错综复杂，不同思潮相互渗透，不同政治力量相互较量，国内经济体制改革的深化和市场经济发展造成多种利益关系调整和社会成员民主意识显著增强的情况下，我们党如何站在历史和时代发展的高度，按照党的十六大精神和“三个

代表”重要思想的要求，扎实而有效地推进民主政治建设，是一个意义重大又十分紧迫的战略性的、全局性课题。解答这一课题，从我国农村基层民主建设的发展中，探讨政治体制改革的深化问题，具有深刻的启迪意义。在 20 世纪 70 年代末开始的中国改革发展中，我国农村基层民主建设的成功推进，不仅构筑起中国民主政治发展的深厚基础，而且为政治体制改革的不断深化提供了可供拓展的思路。

根据这样的认识，本课题组在对我国目前农村基层民主建设的发展、特点、实践成就、存在问题等内容加以调查的基础上，对现阶段政治体制改革的深化问题加以探讨，并形成以下报告。

## (一)调查方法

课题组调研活动从 2002 年 6 月开始到 2003 年 2 月，历时 8 个月，主要采用以下三种调研方法：

### 1. 问卷调查

根据课题研究所涉及的内容，此次调查设计了“农村基层民主建设调查问卷”（见附录），问卷共分五个部分，涉及 104 个选项。调查地域为山西省长治市、忻州市和吕梁地区所辖的 5 县 16 个自然村。发放问卷 350 份，回收 348 份，有效问卷 316 份。调查对象男性为 213 人，女性为 103 人，农村党员干部和村干部<sup>①</sup> 87 人，一般群众 229 人；文化程度大专以上 22 人，高中 95 人，初中 125 人，小学 60 人，文盲<sup>②</sup> 14 人。

### 2. 访谈调查

指担任村党支部书记、副书记和村民委员会主任、副主任职务的党员干部

调查中，对文盲被调查者，采用了调查人员讲、读，被调查者选择选项的办法。

在问卷调查的过程中，课题组对 5 县 16 个自然村的 34 名干部、群众进行了个别访谈。访谈对象中党员干部 16 人（其中乡、镇党员干部 7 人，村党员干部 9 人），一般群众 18 人，并先后召开了 4 次小型座谈会。访谈内容主要集中于“关于村民自治作用的评估”、“关于村民委员会与直接选举的成绩与不足”、“关于村民自治的政策执行状况”、“关于村民自治的民意基础”等。

### 3. 文献分析

农村基层民主建设在中国的实践，已经引起国内外的广泛关注，并形成了大量的相关研究成果。在公开发表和出版的论著中，既有农村基层民主政治建设的演变、发展历程、现存问题及解决问题的思路，也有专题研究的报告、论文、专著，还有相关法规汇编等。围绕农村基层民主建设的国内、国际学术研讨会也举行过多次。鉴此，本课题组在完成课题的过程中，充分注意了对现有研究成果的分析，并突出了使已有文献和课题组的问卷调查、访谈调查的分析研究达到互补与促进。

## (二)农村基层民主建设和深化政治体制改革的内涵

农村基层民主建设的内涵是什么？这是我们首先要明确的。

一般地说，基层是指国家和社会生活中的基础和较低层次。按照《中国共产党章程》第五章“党的基层组织”的规定，“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队”等被确定为“基层”。1987年，

《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2002 年版，第 79 页。

邓小平在《改革的步子要加快》一文中，在谈到民主选举问题时则明确指出：“调动积极性是最大的民主。至于各种民主形式怎么搞法要看实际情况。比如说普选，现在我们在基层就是在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举，省、自治区、设区的市和中央是间接选举。”<sup>①</sup>按照这样的理解，我们可以将基层确定为县、城市的区和不设区的市以下的层面，处于这一层面的组织，则为基层组织。

基层民主建设由此就可界定为：政党、国家机构、社会团体和企、事业单位基层组织及城乡群众性自治组织和人民群众行使管理权力的制度、运行机制和环境建设等的实践，其中主要是民主参与、民主决策、民主管理、民主监督的实践。

从国家与社会互动关系上讲，基层民主建设又区分为基层社会民主建设和基层国家民主建设，即由人民群众行使民主权利，对基层社会事务实行直接管理或间接管理。例如，农村的村民自治和城市社区居民委员会的居民自治等，属于基层社会民主建设；而由国家政治权力介入，由政府行为完成的管理，例如乡以上国家行政部门实行的管理，属于基层国家民主建设。在中国农村，村民自治属于基层社会民主建设，它是培植乡村社会自主性力量的一项重要制度和措施。而乡级民主属于国家基层民主建设，它是最基层的一级国家行政部门所实行的民主，它的启动实施过程始终由国家政治权力直接介入与管理，是一种国家的政府行为。它们两者互相区别，更相互推动：国家可以向乡村让渡一部分权力来培植乡村社会自主性力量，发展基层社会民主建设；基层社会民主建设又反过来可以推动基层国家民主建设，并使民主的层级提升。

由于本次课题调研主要围绕村一级基层民主建设问题展开，村级基层民主建设的核心又是村民自治，因此，我们在调研报告中所考察的农村基层民主建设的重点、实际内涵和所涉及的范围，具体地讲即村民自治。

而对于村民自治本身，也有一个内涵上的辨析问题。中国社会的村民自治不仅仅是从 20 世纪 80 年代才开始出现的。早在 20 世纪 20 - 30 年代，在中国内陆就曾经兴起过村治实验，并且也曾号召村民进行自我管理、自我决策，还形成了一些民选村长的制度规定，例如在当时的山西就提出“把政治放在民间”放在村级的主张，当时称之为“村民政治”。20 - 30 年代出现的这种“村民政治”，可以从学术上加以更为深入的研究。但有一点是可以肯定的，即当时主要是立足于巩固统治层（如山西的阎锡山政权）政权基础、缺乏广泛民意基础的这种活动，不可能真正实现农民群众的自治，因而，也不是本课题组研究中所涉及的内容。

我们这里所说的村民自治，简言之就是 20 世纪 80 年代在中国农村逐步开展的基层民主建设实践，其基本点是指村民自己管理自己的事，即村民的自我管理、自我教育、自我服务。按照 1992 年国家民政部的确定和《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，村民自治的基本内容为民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，是村民通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等形式和渠道实现对村民社区公共事务、公共事业的自我管理、自我服务和自我教育。作为一项制度安排，村民自治经过 20 多年的发展，已成为当前中国农村基层社会制度的重要内容。

而就深化政治体制改革的内涵而言，由于政治体制改革是指社会主义基本政治制度的自我完善与发展，而政治体制改革在我国又经历了 20 多年的实践发展，在 20 多年政治体

制改革发展中，改革既取得了十分突出的重大成就，同时，随着改革本身的推进，实践中也面临着一系列新的矛盾与新的问题。因此，深化政治体制改革，就是指政治体制改革的深入推进，及其通过解决它所面临的深层次矛盾与问题，使社会主义基本制度趋于自我完善与发展。其基本的内容是在坚持、完善社会主义基本政治制度的基础上，实现具体政治体制和运行机制的深入改革，使社会主义的民主参与、民主决策、民主管理和民主监督制度更加健全，更加完善。

按照这样的界定，农村基层民主建设本身就是深化政治体制改革的重要组成部分。同时，农村基层民主建设作为政治体制改革的最基础构成部分，其发展对于政治体制改革的深化具有重要的启示作用。而由于我国的民族传统、地区差异、村民素质以及地方各级政府部门的制度差异，使得村民自治在发展的进程和成熟程度上显得极不平衡，农村基层民主建设中取得的成就与不足，也表现出一定的差异。这种发展上的突出特点，使得结合新的形势以发展的眼光去分析问题，分析研究同样具有不平衡性特点的我国政治体制改革的深化问题，具有了很强的现实价值。我们课题组正是从这个考虑出发，将研究的重点定在对村民自治与我国政治体制改革深化的关系上，以期能够对中国政治体制改革的深化提供一定的参考。

### (三)农村基层民主建设的形成与发展

当代中国社会农村基层民主建设的出现，既是历史演进的客观要求，又是现实实践发展的必然结果。

#### 1. 历史因素

“我们党历来以实现和发展人民民主为己任”<sup>①</sup>，努力促进中国社会包括农村基层民主在内的社会主义民主发展，是中国共产党始终不渝的目标。革命战争年代，党就在根据地进行了广泛的民主政治建设实践。新中国成立以后，中国共产党所进行的土地改革和所有制的社会主义改造，从根本上为扩大农村基层民主创造了条件，党在领导社会主义革命和建设过程中，为推进基层民主建设也进行了不断的探索。同时，由于种种原因，其中特别是从事社会主义建设经验的缺乏和“左”的指导思想的影响，在当时“苏联模式”影响下，国家在经济、社会发展中，逐步形成了自上而下高度集中的计划经济模式。在农村，从20世纪50年代末起，人民公社化运动改变了农村的社会机制，并在旧有的社会基础上重新构建了新的社会结构——人民公社制，土地被上收至国家，农民也被纳入到生产队、生产大队等集生产、分配、消费为一体的组织。这一历史发展过程，反映出计划经济体制下国家政权对乡村社会持续不断的强力介入，即试图通过在县以下设立人民公社、行政村等行政性组织，将国家的行政权力、行政指令延伸到每个农户的家门口，以实现国家对乡村社会的管理，这就使权力被置于高度集中条件下的基层社会的民主权利事实上不恰当地受到了局限。

由于这样的原因，在人民公社时期，村民既无必要又无可能去进行村民自治的民主实践，因为农民的民主要求和农村社区矛盾的积累是村民自治启动的基本前提，在人民公社时期，这两个因素均处于隐性的休眠状态：

经济上，计划经济体制使农村从土地到一切生产资料都

江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2002年版，第30页。

归国有，农民没有生产经营权也就不能成为相对独立的经营主体和利益主体。他们不是以商品生产者的身份参与社会经济活动，村民的物质利益主要通过平均主义式的分配方式得到满足；他们的生产行为不是为利益和竞争所驱动，而仅仅服从行政机构的调遣；村民对集体、生产大队和生产队有很强的依附关系，因而村民不与国家发生直接的经济联系；国家管理乡村的成本，虽出自于农民，但这种利益的损失是隐性的。因而村民对个人利益的要求极低，事实上也没有存在这种要求的可能性，围绕利益关系形成的多重性矛盾并不突出。

政治上 由于行政管理体制越来越趋于集中，公社、生产大队和生产队的干部均由上一级的国家行政机关和党组织任命，职能也主要是完成国家安排的各项任务和工作，只对上级而不对基层群众负责，再加上村民在此种“寡而均”的体制下几乎没什么独立的利益要求，所以导致政府与社会的界限模糊不清，社会自身对公民权利，特别是对处于社会最基层的农民的权利予以保护的功能严重萎缩。

思想上 由于计划经济条件下封闭式的教育与宣传，信息阻滞、思想高度单一化，使人的思想完全禁锢在对信仰的盲目憧憬上，再加之政治运动不断，致使整个农村从经济、政治到思想俨然铁板一块。虽然潜在的矛盾重重，但并没有浮出水面，虽然表面看起来农民既无自治之要求，村中的矛盾也没有积累到质变的程度，但这种要求和潜在积累的矛盾，在社会发展的进程中，已呈现为某种必然性爆发的趋向。

显然 由于社会的发展具有不可抗拒的推进性，计划经济背景下以牺牲效率和社会进步为代价的农村经济、政治、文化体制及其矛盾表现，在社会的发展中势必受到冲击，这种冲击的结果只能使农村基层民主建设中隐性的矛盾以显性方式

表现出来，这就为村民自治的产生提供了历史机遇。

由此可知，权力和资源的高度集中与分配过程中的平均主义，使人们普遍失去了劳动的积极性，农村经济发展趋于停滞；一元化的利益格局造成了农村社会长期和普遍的贫困，掩盖了农村利益关系相应形成的利益矛盾；传统利益分配格局在造成经济发展激励机制严重不足的同时，也使农村社会潜在的矛盾处于随时可能爆发的状态之中。在这样的条件下，寻求发展活力，扩大基层民主，成为极端贫困甚至生存问题十分突出的农村最为强烈和迫切的要求，一旦掩盖这些问题的经济管理体制发生变化，政治上的改革就会呼之欲出。

## 2. 现实背景

村民自治之所以能够在中国部分农村首先出现，并很快得到中央的肯定和推广，主要是因为党的十一届三中全会以后，以家庭联产承包责任制为鲜明特点的农村经济改革，引发了农村社会政治领域的重大变革。

第一，农村经济体制改革对农村经济、政治、社会产生的深刻影响，是农村基层民主政治建设得以推进的基本前提。

在经济领域，经济体制改革使农民获得了生产经营自主权，农户成为相对独立的经营主体和利益主体，并以商品生产者的身份参与社会经济活动。实行家庭联产承包责任制和包产到户的政策，使农村基本经济核算单位由原来的生产队变成农户，国家与集体的财政依赖对象也相应由生产大队、生产小队转向农户，这种生产关系的变更导致农民作为直接纳税者的地位得以确定。由此而来，农村单个家庭获得的生产经营决策自主权，导致与原集体经营方式相对应的高度行政管理方式的失效，进而震撼着原有的“人民公社—生产大队—生产小队”三级体制的管理结构，并最终从根基上动摇了原有的以行政命令为特点的管理体制。

在社会政治领域，改革开放以后，随着农村阶级成分制度被取消，农民以统一的“村民”、“公民”身份参与经济政治生活，享受同等的政治权利。同时，择业、人口流动等方面的地域性限制被解除，这就伴随生产、经营自主权的显著增加，基层农村农民在保护自身权利、处理以利益关系为核心内容的各种矛盾关系时，更多地以这种强烈的自主意识，要求扩大基层社会民主，维护自身利益。与此同时，承包经营责任制的推行，不仅对普通村民产生重大影响，而且对基层管理机构和村干部阶层形成巨大冲击。对于基层管理机构和村干部来说，对乡村事务的管理从对象到内容、从形式到方法都发生了重大变化。一方面，管理对象由单一集体转变为分散农户，管理过程中的各种不确定性因素增多，管理难度显著增强；另一方面，集体经济的实现形式由过去自上而下的动员、命令等行政措施被实际的利益机制所取代。这种深刻的变化势必导致以行政命令为主要管理方式的管理体系发生崩解、涣散，从而导致村民自治的应运而生。

总之，党的十一届三中全会以来改革开放的实践，使我国农村的宏观环境大为改观，经济利益的驱动与政治环境的变化，使普通农民更加关注自己的切身利益，关注村内事务的管理，迫切要求参政议政，用政治上的自治权来保障刚刚获得的经济上的自主权。这种经济、政治领域的重大变革，必然要求农村管理体制和管理方式与之相适应。在这样的背景下，农民已经不可能接受村级组织和干部依然采取的行政命令的管理方式，而政府和乡村干部也不可能再像以前那样继续使用“管”、“治”等行政办法来处理农村社会矛盾。政府和乡村干部必须转换对农村基层社会的政府管理方式，走依靠农民群众自我管理、自我约束、自我教育的道路。

第二 农村改革发展进程中出现的新情况、新矛盾与新问

题，是农村基层民主建设得以推进的内在动力。

农村实行家庭联产承包责任制以后，农民解决了温饱问题，收入逐年递增，生活明显改善。但是，随着农村经济体制改革的不断深入，农村社会也出现了大量新形势下的新矛盾、新问题。如计划生育、粮食征购、上缴提留等工作中引发的矛盾与问题日趋突出，有的村民甚至公开采取对抗方式，个别村民以不同方式报复村干部的事件时有发生；又比如村干部与村民的认知倾向、利益关系发生差异，不少农村干部在感到“官难当、事难办”，颇受委屈的同时，村民却反映村干部以权谋私、吃喝贪占、霸道专横，信访事件逐年上升，个别农村干群关系紧张。与此同时，农村的封建迷信、赌博、宗族势力也有所抬头，个别不法分子横行乡里，危害社会，打架斗殴，民事纠纷有所增多。这些矛盾，阻碍着农村经济的发展与各项工作的落实，而产生这些问题的根源，正是农村在实行家庭承包经营责任制后，虽然进行了政权组织体制改革，但基本上是沿袭人民公社时期的管理办法：一是村委会虽然成立，但村委会主任、副主任和委员候选人则由乡党委会同村党支部提名，农民举手表决，采用的多为单一候补制。<sup>①</sup>村委会干部虽不是国家行政干部，却扮演着国家行政干部的角色，报酬由村民负担，只对上负责而不对下负责。二是乡政府向村委会下达指令性工作任务，村委会干部的工作方法习惯于用人民公社时期的行政命令手段，基层农村干部“命令加罚款”式的方式，使农村村务管理陷于“老办法不能用，新办法不会用”的困境。三是集体经济薄弱，不少地方出现“空壳村”、“负债村”现象，村级组织凝聚力削弱。四是基层农民群众民主权利、民主意愿缺乏体制

转引自史卫民、雷兢璇：《直接选举制度与过程》，中国社会科学出版社1999年版，第201—202页。

性保证，农民参与政治生活的渠道不够畅通。所有这些，都势必提出探索新的管理方式的要求，这就使村民自治的出现势不可挡。

第三，党的十一届三中全会以后，党和政府对基层民主建设的积极支持与推动 从政治、组织、政策等多方面 为村民自治的实现提供了根本保障。

村民自治虽然最初是部分农村村民的自发行为，但全国大多数地区的农村村民自治的正式启动，得益于党的十一届三中全会以后党和政府推进基层民主政治的一系列政策、措施、要求，以及各级党组织和政府机构对这一问题的高度重视程度和推动力度，这是广大农村干部群众积极探索新时期农村基层民主建设实现形式的根本保证。

早在 1980 年，在广西部分农村就出现了新中国最早的村委会，这种村级治理方式受到了党和政府的高度重视。 1981 年，中央在进行政社分开、建立乡政府管理方式改革的同时，也在部分农村进行建立村委会的尝试工作。 1981 年 6 月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，确定了“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”的重要目标 在 1982 年 12 月通过的《宪法》中，明确规定村委会是基层群众性自治组织，由村民选举产生，这是对农村农民的首创性给予的最强有力的法律保障； 1983 年 10 月 中共中央和国务院颁发了《关于政社分开建立乡政府的通知》，要求在改革政社合一的农村管理体制的同时，按村民居住状况设立村委会。正是在党和政府的高度重视下，1985 年前后 村委会在全国各地农村普遍建立起来。随着群众自治性组织的建立，村民自治的过程开始启动。

农村村民自治的逐步推进 也与各级党组织和政府 特别是基层党的组织与干部的积极支持直接相关。其中，1986 年，

发生在吉林省梨树县北老壕村的村民通过“海选”<sup>①</sup>选举村民委员会成员的事例，是这一点的最好说明。当时，梨树县委和县政府对“海选”予以高度重视，并把北老壕村作为直接选举村委会的试点村。梨树县委常委、县人民政府常务副县长、分管民政工作的费允成等县、乡干部，对村民自治采取了高度重视和支持的态度。“海选”的经验随后为吉林省民政厅组织专人进行调查总结，国家民政部也在总结经验基础上上报中央，并得到当时全国人大委员长彭真的高度重视。而在全国其他地区，村民自治的实践，都得到了各级党、政组织的重视与支持，它对推动村民自治起到了重要的保障作用。

第四，广大农民在经济体制改革和政治体制改革过程中对民主参与、村民自治的主动性、创造性与党和国家一系列制度支持、法律保障的相互促进，是村民自治不断得到推进的根本原因。

在农村持续了 20 多年的农村人民公社制度严重束缚了农村生产力和农民的创造力，到 20 世纪 70 年代末为适应农村经济体制改革要求，国家开始在一些地方进行撤社建乡的试点工作。具体做法通常是将原来的公社改换为乡镇政府，生产大队改为行政村。作为乡镇政府领导的农村行政组织设村长、文书等职位，由原来的生产大队干部担任。这种恢复实行人民公社体制以前的乡（行政村）体制的做法，并不能应对和解决随着家庭联产承包责任制推行所带来的一系列社会问题。而由于当时在农村已经开始实行家庭联产承包制，生产队

1986 年，北老壕村在村级整党中发现，原村委会为多数村民不满，80% 以上村民要求民主选举村委会。乡政府顺应民意，决定在北老壕村进行村委会选举，选举中候选人的预选和村委会成员的选举均由村民直接选举，即先由村民直接选出 11 名候选人，然后在 11 名候选人中由村民直接选出 9 名村委会成员。

的生产职能被取消，土地、农具以及其他生产资料分配给了农户，这种以分户经营为表现形式的新的经济经营体制，使原来的村干部势必将主要精力转到自己的责任田当中，而不愿意拿出额外精力从事村务管理。水利设施、道路、桥梁的维护社会治安的改善与社会公共事务和其他公益事业则无人问津。在这种背景下，广西部分农村出现了生产小队一级选举产生的诸如村委会<sup>①</sup>、村管会这样的自治性组织，承担起公共事务和公益事业的管理。这成为村民自治方式的最初发端，为后来的村级组织的直接选举制提供了组织和思想的准备。

广大农民在民主建设实践中表现出的这种创造性，得到了党和政府在制度上的充分保障。1982年12月通过的《宪法》明确规定，村委会是基层群众性自治组织，由村民选举产生。这使部分农村农民的首创性得到法律确认和法律保护。1983年10月，中共中央、国务院确定在改革政社合一的农村管理体制的同时，要求按村民居住状况（一般是在生产大队的基础上）设立村委会，并要求制定村委会工作简则，以便为制定全国统一的村委会组织法提供经验。1987年，六届全国人大常委会第23次会议以113票赞成、1票反对、6票弃权正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》<sup>②</sup>。以试行这部法律为基本标志，中国的村民自治开始逐步走上依法治国的轨道。1990年9月26日民政部发出《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，对全国的村民自治示范活动作出了总体性部署，全面拉开了村民自治的序幕。

在这期间，最生动深刻、具有启发意义的村民自治实践就

中国第一个村委会是广西壮族自治区宜山县屏南公社合寨大队果作自然村（现为宜州市屏南乡合寨村委会）于1980年2月组建的。

以下均简称《村民委员会组织法（试行）》

是前述吉林省梨树县北老壕村首创的“海选”，它成为村民自治的最重要标志。1990年12月，梨树县决定在全县开展村民自治示范活动，它表明以“海选”为突出特点的村民自治开始由自发上升到自觉的发展过程，也是农民群众创造性推进民主建设的实践与中央、省、市、县各级法律和政策合力作用的过程。正是这一成功的自治实践活动与党和国家相应法律、政策的出台、落实的相互促进，才有村民自治实践的蓬勃开展和迅速普及。

从1992年开始，国家民政部确定村民自治的基本内容为民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。1994年2月，民政部发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施作了全面系统的规定，并第一次明确提出要建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的四项民主制度，从而使全国的村民自治示范活动开始走向规范化和制度化。

在此之后，经过10多年的试行工作，并在村民自治实践不断深入的基础上，1998年11月4日，九届全国人大常委会第五次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法》<sup>①</sup>，并于当天在全国实行。这就标志着10多年村民自治试行的结果和这一基层民主形式的真正确立，它大大推进了村民自治的依法推进力度。2002年，结合《村民委员会组织法》实施过程中存在的问题，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》。与此同时，我国各级政府也根据不同地区的实际，制定了推进村民自治的实施办法。据统计，在全国31个省、自治区、直辖市中，已有21个制定了新的组织法实施办法，有23个制定了新的选

以下均简称《村民委员会组织法》。