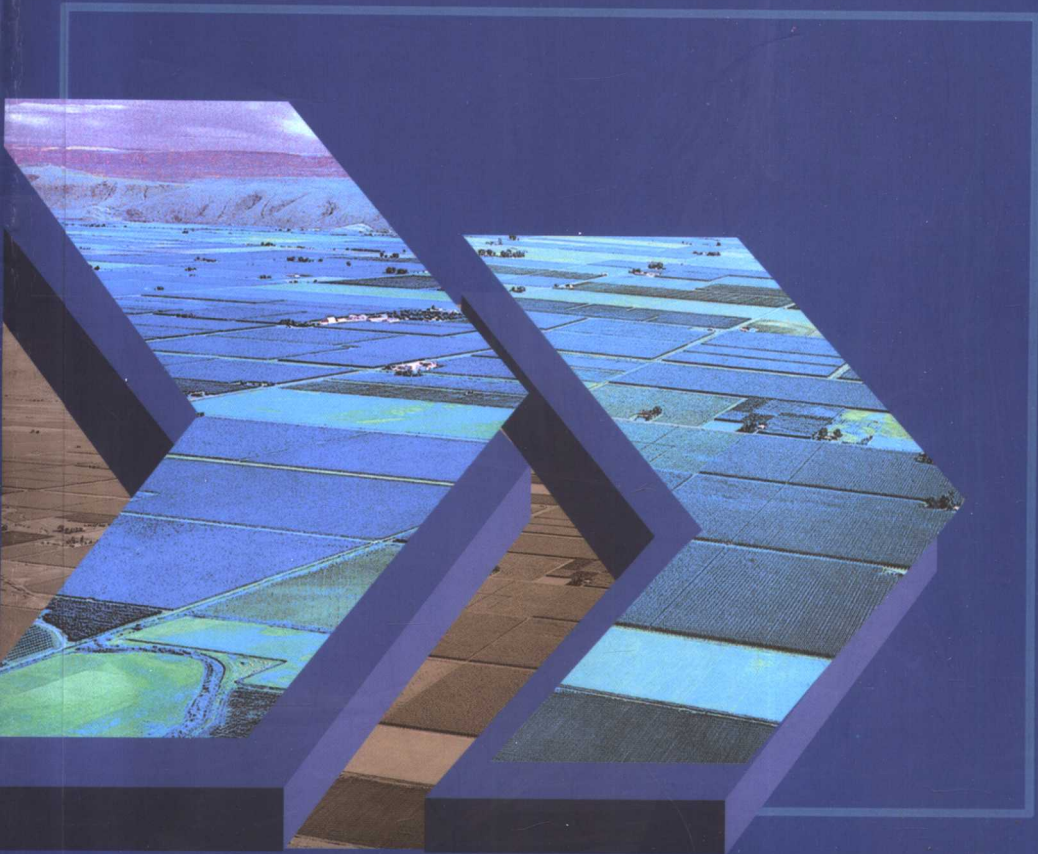




蒋传光 张 彧 张文友 ◎ 著

中国农村 民主与法制进程

ZHONGGUO NONGCUN MINZHU YU FAZHI JINCHENG

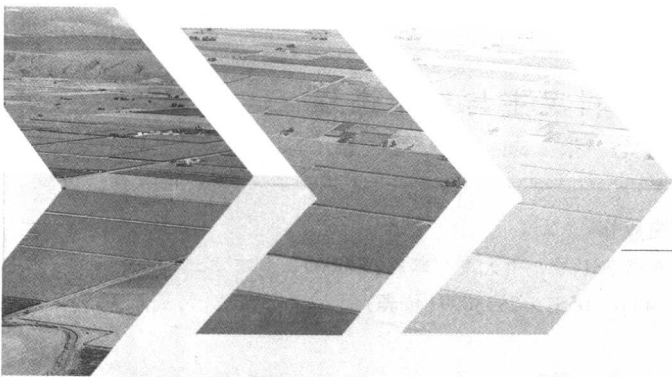


安徽人民出版社

中国农村 民主与法制进程

ZHONGGUO NONGCUN MINZHU YU FAZHI JINCHENG

蒋传光 张 彧 张文友 ◎著



安徽人民出版社

责任编辑:王世超

装帧设计:马 芳

图书在版编目(CIP)数据

中国农村民主与法制进程 / 蒋传光等著. —合肥:安徽人民出版社, 2006

ISBN 7-212-02862-2

I. 中... II. 蒋... III. 农村—社会主义民主—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 068204 号

中国农村民主与法制进程

蒋传光 张 或 张文友 著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

发 行 部:0551-2833066 0551-2833099(传真)

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:合肥创新印务有限公司

开 本:880×1230 1/32 印张:11.5 字数:270 千

版 次:2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-02862-2

定 价:18.00 元

印 数:00001-03000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

中国特色社会主义民主 政治建设的有益探索和实践(代序言)

中共十六大报告明确指出“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作”^①。在全面建设小康社会阶段,扩大基层民主工作的主要目标是:“健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层事务和公益事业,对干部实行民主监督。”其中一个重要方面就是“完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制”^②。十六大阐明的这些大政方针,为我国基层民主建设的发展进一步指明了前进的方向。当前农村实行的以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治是我国发展社会主义民主的重要内容。农村基层直接民主——村民自治是宪法规定的我国农村基层的一项基本政治制度。它是保证农民群众当家做主,实行社会主义民主的好形式。我国是个农业大国,近 13 亿人口中 8 亿在农村。建设高度的社会主义民主政治,农村是关键。进一步推进农村基层民主建设,对于维护农村的改革、发展和稳定,促进农村物质文明、精神文明和政治文明的协调发展,全面建设小康社会,具有十分重要的意义。

① 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告(2002 年 11 月 8 日)》,人民出版社 2002 年版,第 33 页。

② 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告(2002 年 11 月 8 日)》,人民出版社 2002 年版,第 33 页。

一、我国农村基层民主政治建设的探索历程

新中国成立以来,中国的农村基层民主建设已走过了 50 多年的路程。50 多年来,中国的农村基层民主建设,与国家民主政治建设一样,走过的是一段曲折的路程。建国初期,我国农村实行的是行政村体制,它与人大代表的选区在某种程度上复合起来,这是基层直接民主制度的一种重要表现。但是,随之而来的农业合作化运动,使行政村开始逐渐与初级社、高级社合并,村级组织由此开始成为拥有土地及其他农业生产资料的一级经济组织和社会单元。1958 年建立人民公社,实行政社合一的体制以后,村级组织改为生产大队管理委员会。国家虽然也注意到维护公社社员参与管理的民主权利,但由于人民公社既是集体经济组织,又是国家政权在农村的基层单位,这种体制,不但束缚了广大农民的生产积极性和经营自主权,妨碍着农村经济的发展,而且也助长了行政命令式的领导方式和工作作风,压抑了农村的民主生活。

发端于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的村民自治制度,是农村经济体制改革的产物。1978 年党的十一届三中全会以后,农村兴起了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革。这一生产关系的重大变革,使得原来干部靠上面任命、生产和分配以集体为单位的管理体制失去了依托。广大农民也迫切要求参政议政,用政治上的民主权利来保障经济上的自主权力。在这种情况下,我国广西壮族自治区的农民,借鉴城市实行居民委员会的做法,于 20 世纪 80 年代初率先建立了村民委员会组织,作为农村基层的群众性自治组织,效果较好,在全国各地被广泛推广。中央政府及时总结了村民委员会的实践经验,并在 1982 年五届人大第五次会议通过的新宪法中把村民委员会肯定下来,成为国家宪政制度的一个重要组成部分。此后,经过 20 世纪 80 年代前期的农村政治体制改革,全国农村基层组织的组织形式和性质发生了很大的变化,在人民公社时期的生产大队和小队的基础上建立了村民委员会和村民小组。村民委员会和村民小组不再是行政机关的下属机构,而是村民自我管理、自我教育和自

我服务的基层群众性自治组织,广泛深入地开展村民自治,已成为此后农村基层民主建设的主要任务。

1987年11月14日,《村民委员会组织法(试行)》颁布实施,以村民直接选举为标志的村民自治在全国农村由此拉开了序幕。历经10个春秋、数次换届的时间以后,亿万农民逐步熟悉、掌握了村民自治的原则、步骤和方法。《村民委员会组织法》由试行到正式颁布施行的条件已经成熟。1998年11月4日,《村民委员会组织法》正式颁行。《村民委员会组织法》用法律的形式,把亿万农民直接行使自己当家作主的权利及其具体程序确定下来,并在全国普遍实施,这在中国历史上从未有过,它揭开了中国农村社会主义民主政治建设的新篇章,标志着我国亿万农民从此走上了依法治国的道路。

二、我国农村基层直接民主建设的基本内容、形式及其重要意义

(一)我国农村基层直接民主建设的基本内容和主要形式

广大农民通过什么方式保障他们的各项民主权利,使农村基层民主政治建设的核心问题。党的十五届三中全会和九届人大常委会第五次会议把“民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”,作为农村基层民主政治建设的基本内容和主要形式,写进了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》和新颁布的《村委会组织法》,从而使党的主张、国家的法律和群众的意愿有机地统一了起来。把“四个民主”确定为农村基层民主政治建设的基本内容和主要形式,是对农村改革20年来,尤其是《村委会组织法》试行10年来农村基层民主政治建设实践经验的总结、概括和提高。

1. 民主选举。这是指按照《村民委员会组织法》的要求,以直接、平等、差额、无记名投票的方式和原则进行选举,真正把群众拥护的思想好、作风正、有文化、真心实意为群众办事的人选进村级领导班子。《村民委员会组织法》规定:“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。村民委员会每届任期3年,其成员可以连选连任。”“年满18周岁的村民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举

权。”目前,农村的直接选举已成为村民参与最广泛、最热烈的民主运动。随着实践的发展,民主选举正日益成为广大农民行使民主权利的首要途径。

2. 民主决策。这是指凡是涉及村民利益的大事,都必须广泛听取村民的意见,由全体村民或村民代表会议决定。《村民委员会组织法》既赋予了村民民主决策的权利,又提出了村民行使民主决策权的组织制度——村民会议或村民代表会议。在实践中,广大农民通过召开村民大会或者村民代表大会,讨论决定村里的经济社会发展规划、公共福利事业项目、集体经济投资经营项目、土地承包经营项目、村规民约和村民自治章程等村务大事,有效地实现了村民的民主决策权。

3. 民主管理。这是指依照国家的法律、法规和党的方针政策,结合当地实际,由村民讨论制定村民自治章程和村规民约,规定村民和干部的权力和义务。在贯彻落实《村委会组织法》的过程中,全国多数村委会以制定村规民约或村民自治章程的方式实行村务民主管理。村规民约是村民行为和公共道德方面的规定。村民自治章程则规定了村民自治组织的产生、职能、工作方式,村集体经济的管理,村文化建设和社会公共福利事业的管理,以及村社会安全和社会秩序的管理等比较全面的村务管理内容和村务管理制度。村民通过自己制定规章制度,全面参与村务管理,做到了干部管理有规章,村民行为有规范。

4. 民主监督。这是指把直接涉及群众切身利益,群众普遍关心的热点问题和村里的大使向村民公开,接受群众监督。在实践中,村民的民主监督权利的行使主要有三种制度形式:一是通过定期召开村民会议或村民代表会议,听取和审议村民委员会的工作报告,对村委会的工作进行评价和监督;二是通过召开村民会议或村民代表会议的形式,对村委会干部的工作能力、业绩、作风和其他行为进行民主评议,进而对不称职和违法乱纪的村委会干部进行罢免;三是建立村务公开制度,村民委员会必须把凡属与村民利益直接有关的各类

事项,以村务公开栏或召开村民代表会议的形式,及时向村民公布,接受广大村民的监督。

“四个民主”中,民主选举是村民自治的前提和基础,民主决策是村民自治的关键,民主管理是村民自治的根本,民主监督是村民自治的保障。民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四项相互渗透,相互衔接,相互促进,形成村民自治完整有机的整体,贯穿于农村基层民主政治建设的实践之中。

(二)我国农村基层直接民主建设的重要意义

扩大农村基层民主,实行村民自治,在农村普遍推行村务公开和民主管理制度,是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造。我们党历来重视农村基层民主政治建设。尤其是党的十一届三中全会以来,经过努力探索,逐步形成了实施村务公开和民主管理,推进农村基层民主政治建设的基本思路和工作方法,有力地促进了农村的改革发展稳定。实践证明,推行村务公开和民主管理,顺民意、谋民利、得民心,是化解农村矛盾,促进农村发展,维护农村稳定的治本之策和长远之举;实行村民自治,推进农村基层民主政治建设,对于更好地调动广大农民的积极性,建设富强、民主、文明的社会主义新农村,具有重大战略意义。

1. 村民自治是建设社会主义民主政治,实施依法治国方略的重大举措

农村基层民主政治建设是我国民主政治建设的基石,是贯彻依法治国方针的重大举措,是进一步解放和发展农村生产力的强大动力,是从根本上解决农村诸多矛盾和问题、密切干群关系、保持农村社会稳定的重要保证,是坚持群众路线,加强和改善党的领导的有效形式。我国是一个农业大国,农村、农业和农民问题始终是社会主义革命和建设的首要问题,也是依法治国的首要问题。农民能不能充分享有民主权利,关系到社会主义民主能否在基层落到实处,关系到国家政权大厦根基的巩固与否。

随着农村社会主义市场经济的发展,农民群众日益成为市场经

济的主体,他们更加关注切身利益,关注村务管理,表现出十分强烈的民主参与意识。实行村民自治,就是凡是关系到群众切身利益的事,由群众当家,依法办理,由此把农村的及社会发展纳入民主法治的轨道,使依法治国方略在广大农村,在9亿农民中得到落实。同时,通过村民自治的实践,可以提高农民的民主政治素质和参政议政能力。从一定意义上说,搞好村民自治,就等于办好了9亿农民的民主训练班,为发展我国社会主义民主政治奠定坚实的基础。因此,认真抓好涉及九亿农民民主权利的基层民主政治建设,关系重大,意义深远。

2. 村民自治是从根本上解决农村诸多矛盾和问题,密切干群关系的有效途径

随着农村经济形式多样化、利益关系多元化,各种矛盾和问题也更加突出和复杂。在诸多矛盾中,干群矛盾尤为突出。这是因为,一方面是广大农民在农村经济体制改革和市场经济的大潮中,由生产的独立经营和商品的平等交换所带来的自主意识和民主观念大大增强;而村务管理发扬民主不够,缺乏透明度和有效监督,导致群众意见较大。另一方面是一些基层干部工作方法简单,作风粗暴,甚至以权谋私,违法乱纪,引起群众不满。实行村民自治,使基层干部逐步学会用民主的、法制的手段来处理问题,让村民自己的事情自己办,自己的事情自己管,自己的带头人自己选,从而在干群之间建起一座相互沟通的桥梁。可以说,实行村民自治,推进农村基层民主政治建设,是农村深化改革的需要,发展的需要,稳定的需要。它不仅推进了农村的改革和发展,维护了社会稳定,而且对于理顺群众情绪,解决群众纠纷,密切党群干群关系,为加快农村全面建设小康社会,具有不可替代的作用。

3. 村民自治为我国整个基层民主建设提供了一些可资借鉴的经验

扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是发展社会主义民主,建设社会主义

政治文明的基础性工作,是社会主义民主最广泛的实践。扩大基层民主,是社会主义民主建设的基础性工作。基层民主包括村民自治、城市居民自治、职工代表大会和其他形式的企事业民主管理制度。中共十五大以后,基层民主尤其是农村基层民主一马当先,并取得了巨大的成就。中国的改革是从农村率先搞起的,进而推向城市以及社会其他领域。农村基层民主也先走了一步,并积累了初步经验,为其他领域的民主建设提供了一些可供借鉴的经验。

三、我国农村基层民主政治建设仍需在实践中不断探索、发展和完善

(一) 实行村民自治,加强农村基层民主建设取得的显著成效

改革开放二十年来,我国农村基层民主建设有了很大的发展。它大体经历了从个别地方局部实验到大面积推广实施、典型示范的过程。1988年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布标志着农村基层民主建设进入了有法可依阶段。自20世纪90年代初期开始,中国农村基层直接民主建设工作就以自上而下的方式在农村中开始逐步展开。1998年九届全国人大常委会第五次会议正式通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》,标志着农村基层民主建设进入了一个崭新的阶段。多年来,经过各方面长期不懈的努力,尤其是广大农民群众的积极参与,农村基层民主建设有了长足发展,取得了显著成效,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治制度已经在广大农村初步建立起来,民主自治理念逐步深入人心,农村基层干部和农民群众的民主意识和法律素质得到了提高,加强了农村干群之间的了解,在推进农村物质文明、政治文明、精神文明建设方面发挥了重要作用。概括地说,农村基层民主建设的成效主要表现在以下方面:

1. 村民的民主意识、法律意识进一步增强。通过多年来的村民自治的民主实践,广大村民逐步熟悉了村民的民主权利,熟悉了基层民主的具体内容,懂得用法律的手段捍卫自己的民主权利。村民的民主法律意识得到增强,以前习惯于服从的基层民众,敢于拿起法律

的武器,维护自己的合法的民主权利。

2. 村委会班子结构得到优化,组织建设得到加强。民主选举,使一大批有知识、有文化、懂经营、会管理,素质较高的年轻干部充实进了村委会班子,大多数成为了带领村民发展经济,致富奔小康的带头人;通过换届,村级组织进一步健全,村委会班子结构更趋合理。原来好的班子得到巩固,一般的得到提高,软弱涣散的得到了整顿和加强。

3. 推进了基层民主建设,巩固了基层政权。在贯彻实施村民委员会组织法实践中,广大村民亲身体验了丰富的基层民主政治生活,如民主选举村委会组成人员;选举村民代表;召开村民大会和村民代表大会,讨论决定村委会重大事项;罢免不称职的村委会组成人员;成立村财务监督理事会,监督村委会能符合村民利益的正确使用村集体收入;实行村务公开,让村委会的一切工作置于村民直接监督之下。在民主实践中,村民自我管理的积极性提高,自我消化了基层一些人民内部矛盾,建设社会主义现代化新农村的热情空前高潮,因而有力地推动了农村经济建设和精神文明建设的发展,维护了基层社会稳定,巩固了基层政权。

4. 培养了基层干部的民主和依法办事的工作作风。以前,我们不少的基层干部习惯于以行政手段开展工作,特别擅长向农民群众作指示,发号施令。基层实行民主自治以后,各级领导,特别是基层领导的领导方式从以前直接监督管理,转化为对村委会的指导管理,尊重村民的意志,尊重他们的自我管理,只要他们的活动在法律许可的范围内,不干预他们的自治事务。在村民委员会,广泛实行了民主决策,推进了决策民主化,对涉及全体村民利益的重大问题,各地都能定期地召开村民代表会议、村民议事会议进行讨论和研究,改变了过去村里大事“少数几个干部说了算”的情况;全面推行了村务公开,通过村规民约或村民自治章程,村委会定期报告工作,设立检举箱、监督员、公开栏、公开板等形式,有效地实行了民主管理和民主监督。这些制度和措施,增加了工作的透明度,有效地纠正了各种不正之

风,促进了党风廉政建设,密切了干群关系,调动了广大干部和农民的积极性,促进了农村经济和社会发展,维护了社会稳定。

5. 一些地方在实践中创造出了有利于完善农村基层民主建设的有效措施。近年来,一些地方在村党支部选举和村务决策中,创造出了“两票制”和“两会制”的办法。“两票制”选举,是在村党支部书记的选举中,先由全体村民投信任票确定候选人,再由党员投选举票,现场唱票产生当选人。“两会制”决策,是对村务要事的决策,先由村两委会共同提出议题,交由党员大会形成预案,再由村民代表大会表决形成决议,最后由村务监督小组监督村两委会执行。“两票制”选举和“两会制”决策是基层民主建设的创新,为农村的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,提供了一个形式与内容相统一的有效载体和途径。对于巩固党在农村的阶级基础,扩大党在农村的群众基础,改进党的领导方式,增强党的执政能力,具有多方面的启示。

(二)目前村民自治,农村基层民主政治建设中存在的主要问题

农村基层民主建设虽然取得了明显成果,但工作还是初步的,发展也不平衡,仍然存在一些需要重视和解决的问题;但与党的十六大提出的“发展社会主义民主政治”和“扩大基层民主”的要求相比,与经济社会发展和农民群众的要求相比,还存在着较大的差距。主要表现在:

1. 村民自治工作发展不平衡。这主要表现为,村民自治在不同地区的发展不平衡,村民自治“四个民主”的发展也不平衡。例如,相当一部分村干部对实行村务公开缺乏正确认识,缺乏做好村务公开的自觉性。村委会的民主选举和“村务公开”做得较好,但民主决策和民主管理工作则存在不同程度的形式主义,对村委会和村干部的民主监督落实得不到位,村民会议、村民代表会议流于形式的现象较为普遍。另外,一些地方党委和政府对于农村基层民主建设工作认识不高,重视不够,有的领导机制还不健全,谁主管、谁负责不明确;有的工作不深入,对工作中遇到的新情况、新问题调查研究不够,解决

不力,尤其是相当一部分主管和分管领导的工作重点或精力还没有放在基层民主建设上。

2. 民主管理各项制度不够完善。仍然有一部分村民委员会没有建立健全村务管理的规章制度,有的虽然建立了规章制度,但只是写在纸上,挂在墙上,做做样子,没有很好落实;还有的地方虽然实行了村务公开,但随意性很大,存在简单化、形式化,半公开和假公开等现象,只是应付上级检查。还有的村的民主管理和监督流于形式,所设监督机构没有正常运作;有一些村虽有召开村民代表大会,但不是流于形式、浮在表面,就是民主程度不高。

3. 村民自治在法律制度上还不配套。我国目前在村民自治的法制建设取得了巨大的成就,一个从中央到地方、到基层群众自治组织层层有序的制度框架,以宪法为基础、以《村民委员会组织法》为核心、以行政法规、地方性法规、规章和其他规范性文件为补充的法律体系基本形成。其内容涵盖了村民委员会的组织、职能和各项管理活动的全部内容,基本做到了村民自治的各项活动都有相应的法律加以规范和调整,村民自治活动正在逐步走向规范化和法制化。但是,总体审视我国村民自治的法制建设的发展历程和现有法律体系和制度,我们会发现,在目前基本的完备的法律体系和制度中仍存在不少问题。有的制度缺乏针对性和可操作性,有的虽然有制度,但是坚持按制度办事的自觉性不够,制度执行流于形式。如在一些地方出现了村委会不能如期举行换届选举;选举中出现毁坏票箱、滋事等行为干扰选举秩序,需要动用公安部门协助维持秩序;选举后不能及时移交工作。从村民到县乡级干部普遍提出的村委会换届三年届期较短问题、选举中部分选民资格认定难问题、候选人资格条件的确定问题、贿选认定难问题、选举委员会不作为如何处理问题、村委会干部移交问题;有些村委会规模过大,情况复杂,村民自治不易,仅换届选举中产生候选人和正式选举中选民过半就比较难,极少一次选举成功,等等;对上述这些难点问题,需要出台相应法律制度予以规范要求。

村民自治在约束机制方面探索不够。一是个别或少数村民不认真履行村民会议决议或村规民约,没有办法制约其行为。二是村干部不认真履行职责,除了罢免一条路,村民、乡镇政府无能为力。三是村民上访问题处理较难。乡镇,甚至县区一级的处理一般推诿扯皮较多;对于因家族、宗派势力相争等原因引起的上访,往往人数多、造成的影响大,有关部门调查多属偏见大于事实,导致群众不断上访。以上方面还缺乏有效的约束机制。

4. 村民群众的民主法制素质仍有待提高。有的村民群众不清楚自己有哪些民主权利,或不能认真和正确地行使好这些权利。有些村民只想要权利,而不愿履行应尽的义务,以自己没有参加或不赞成成为理由,拒不执行村民会议或村民代表会议通过的决定。还有一些地方受宗族、宗教势力的影响,出现拉选票,以及个别村民依仗财势,违背选举规则,采用贿选等不正当手段干扰民主选举的现象。贿选、拉票问题在各地都有案例发生,在一些经济比较发达的地区有一定普遍性。

5. 部分村干部素质不高,村干部民主意识差。目前还有相当一部分村委会主任存在年龄偏大、文化偏低、思想守旧、进取精神不强、政策水平低、民主作风较差等问题。虽然目前村级组织按规定都能召开村民代表大会,讨论决定村里重大事项,但村民议事会的质量不是很高。一些村干部仍然没有摆脱“家长式”的老观念影响,少数书记、村主任素质低下,法律意识淡薄,有章不循,财务开支随意性,决策方面爱搞“一言堂”,习惯于“我说你听,我定你干”,把村民代表视为陪衬,致使农村工作经常出现一些难于解决的问题和集体资产流失,也导致干部腐败现象的发生。还有一些干部为了政绩,“说一套,做一套,报一套”,严重存在作风浮夸问题。

6. 村委会与镇政府、村党支部关系没有理顺。一是乡镇政府与村委会之间的工作关系需要从法律上进一步予以明确,并使之具有可操作性。我国《村民委员会组织法》规定,村一级是自治组织,镇政府对村民委员会的工作是指导性的,可实际上有的乡镇党委、政府及

村党支部还不能按照法律规定正确处理与村委会的关系,仍然按照老习惯去做,保持着“领导与被领导”关系,甚至继续搞强迫命令,对村委会工作指手画脚,条条框框和干预太多;村委会仍然类似于人民公社时期的大队,依附于镇政府而存在,其独立性和自主性不强,致使村民自治未能真正得到贯彻。在实践中乡镇政府如何“指导”村委会工作还有待于进一步明确。二是部分村党支部与村委会关系不协调的现象仍然存在。有的村支部书记把村委会视为下属,对村委会工作任意干预和包揽,或者以班子决策代替村委会权利行使,不注意发挥村委会的作用;有的村委会干部不尊重党支部的意见,不接受党支部的领导,把党支部抛在一边。

7. 一些村民代表素质不高,影响了代表作用的发挥。由于自身素质差,目光短浅,少数村民代表在参加村务大事时,自始至终听不到他的声音,发挥不了代表应有的作用;或者与自己利益有关的事就支持,与自己利益无关或损害自己利益的事就反对,代表的是个人利益,而不是大多数村民的利益;或者是会上不说,会后乱说,私下意见一大堆,当背后代表。

8. 欠发达地区村民自治工作有待进一步加强。在贫困地区,由于面临诸多困难,村集体经济基础非常薄弱,有的村负债累累,这使许多人不愿当村干部,不愿积极参加村委会的选举和公共事务管理工作,部分村民对村民自治事务漠不关心,这极大地影响了村民自治水平的提高和农村经济社会的进步。

针对上述情况和问题,党和政府需要加强领导,调动各种社会资源、采取相关措施加以解决。例如,要切实搞好农村基层政权建设和基层党组织建设,进一步规范乡镇政府和村委会、村委会与村党支部的关系;加大宣传教育和培训力度,进一步提高村干部和村民群众的民主素质和依法自治的意识;加大对欠发达地区的投入,积极扶持欠发达地区村民自治的发展,等等。但加强农村基层民主政治建设,完善村民自治制度,最主要的还是要完善相应的法治手段。通过进一步加强农村基层民主法制建设,使农村基层民主更加健全,农村

基层自治组织切实发挥作用,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度更加完善,农民群众参与管理基层公共事务和公益事业的权利得到切实尊重和保障,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制;使农村基层法制更加完备,农民群众的法律意识明显增强,法律素质得到进一步提高,村民自治章程、村规民约以及各项规章制度更加完善,农村干部群众的依法决策、依法管理、依法办事的能力进一步增强,农村的法治化管理水平逐步提高,从而形成社会秩序良好,人民安居乐业,农村物质文明、政治文明和精神文明建设进一步协调发展的良好局面。

(三)对村民自治,农村基层直接民主政治建设的未来展望

实行以村民自治为核心的农村基层直接民主,在中国是史无前例的事件。在世界上也没有其他国家的直接经验作为参考,因为没有一个国家的民主政治制度是从农村开始的,更没有在与中国相似的历史条件下从农村开始进行政治改革的成功经验。中国的村民自治制度在世界上也是一个独创。因而,近年来在我国农村广泛开展的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度,被视为我国社会主义民主政治建设的突破口,在世界上也引起了广泛的关注。

我国推行农村基层直接民主的成就及意义是引人瞩目的。从1982年颁布的《宪法》确定了村民委员会的法律地位,到1988年《村民委员会组织法(试行)》的试行,再到1998年修订后的《村民委员会组织法》颁布实施,一直到今天,我国的农村基层民主政治建设已走过了20多年的路程,并取得了显著的成效。20多年来,村民自治以及农村基层民主建设经过多年的发育和实践,在逐步而又深刻地改变着中国农村的形态,这个实践过程早已超出了单纯的村民自治,最主要的是对农民的思想启蒙,在农村引入了民主理念。

但农村基层直接民主政治建设在实施过程中,也还存在一些值得我们深入思考或引起注意的问题。前已述及,这项制度在操作层面上还存在许多问题,它在克服一个个传统体制固有的问题的同时,还必须不断地解决因“单兵突进”而造成的配套改革跟不上的新矛

盾,在实践中逐步完善相关的制度建设。

除此之外,还有一些较深层次的问题仍需要我们去关注。在农村基层民主政治建设取得明显成效的今天,农村的各种政治、经济和社会问题依然存在,在局部地区甚至有日益严重的趋势,主要表现为:近年来,中国农民的收入增长速度不断下降,农业的经济效益下滑;同时,农民税费负担日益严重,腐败问题开始蔓延,直接影响到农村社会和政治稳定。对《村委会组织法》有关民主选举的规定,仍然有不少地方根本没有落实,选举仍然被上级政府操纵,无法落实公开提名、秘密画票等标准选举程序。乐观的估计是不落实的行政村有1/3。还有一些更加悲观的估计,即村委会不过是乡镇政府的下属机构,并无村民自治之实的农村,占全国村庄的60%以上,其中村级组织处于瘫痪、半瘫痪状态的农村,约为10%。

鉴于上述情况,农村基层民主建设本身的成效到底如何,它对于地方干部腐败、农村公共产品提供、缓解农村社会矛盾、促进农村社会、经济发展方面的作用,成为人们非常关注的问题。不容否认,在我国独特的历史文化传统的环境中,几千年来形成了自己独特的乡村治理结构和政治文化,并在今天仍然有其影响,加上我国地域辽阔,农村经济文化发展还很不平衡,还存在着许多影响农村基层民主政治建设的因素,因此,正处于探索阶段的我国农村基层民主政治建设,不可能一蹴而就,在实践中不可避免地会遇到一些问题和曲折。我们应当清醒地看到,无论是在国家层面、地方层面,还是村级层面,我国现有的保障村民自治的法律、法规和其他各种规章制度,还存在许多不足和缺陷;农村村民自治的现实状况与我们的理想目标有很大的差距;农村基层民主政治建设仍任重而道远;完善、科学的村民自治的法律、法规体系的构建,任务还很艰巨。我国以村民自治为核心的农村基层民主政治建设,其未来前景可以用一句话来概括:伟大的起点,漫长的道路。