

云南蓝皮书

云南省社会科学院 编
纳 麒 主编

云南农村发展报告

——乡村民主建设走向

主 编 / 郑宝华

副主编 / 赵鸭桥 张君佐

2004~2005

 云南大学出版社

2004~2005

云南农村发展报告

——乡村民主建设走向

主 编 / 郑宝华

副主编 / 赵鸭桥 张君佐

图书在版编目 (CIP) 数据

2004~2005 云南农村发展报告/郑宝华, 赵鸭桥, 张君佐主编. —昆明: 云南大学出版社, 2005

(云南蓝皮书/纳麒主编)

ISBN 7-81068-938-X

I .2... II .①郑...②赵...③张... III .①村民委员会-民主管理-云南省-2004~2005②农村-群众自治-研究-云南省-2004~2005 IV .D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 021170 号

·云南蓝皮书·

2004~2005 云南农村发展报告

——乡村民主建设走向

主 编: 郑宝华

副主编: 赵鸭桥 张君佐

组稿编辑 林 艺

责任编辑 龙宝珍

封面设计 罗 辉

出版发行 云南大学出版社

印 装 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

总 印 张 246.25

总 字 数 3598 千

版 次 2005 年 4 月第 1 版

印 次 2005 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-81068-938-X/D·253

定 价: 456.00 元 (共 12 册)

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园
(邮编: 650091)

发行电话: 发行部 0871-5033244

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com

《2004 ~ 2005 云南蓝皮书》编纂委员会

主 任	纳 麒			
副主任	贺圣达	杨福泉	任 佳	
委 员	王士录	王亚南	王崇理	任 佳
	乔亨瑞	纳 麒	陈利君	杨学政
	杨福泉	贺圣达	郑 凡	郑宝华
	郑晓云	赵俊臣	郭家骥	董 棣
	郑 海			
编 辑	郑晓云	洪绍伟	任仕暄	常 飞

目 录

研究概述

研究概述	(3)
一、为什么要做专题报告	(3)
二、为什么今年的主题是乡村民主	(7)
三、研究思路和方法	(9)
四、研究发现	(13)
五、政策建议	(18)

总体研究

我省村民自治的基本态势	(29)
一、主要工作及经验	(29)
二、村民自治中存在的主要问题	(36)
三、对实行村民自治的建议	(39)
走向规范的村委会民主选举：全省第二届村民委员会 换届选举情况概述	(43)
一、基本情况	(43)
二、主要做法	(45)
三、存在的主要政策问题和完善建议	(48)
村民自治制度的实践解读：来自五个点的选举观察	(52)
一、选举工作的组织管理	(52)
二、选举过程	(56)

三、选举过程中的变异现象	(65)
四、选举程序和选举结果	(71)
五、观察发现和思考	(74)

专题研究

村民自治：为谁而治	(79)
一、村民自治的本质	(79)
二、村民自治的法律政策规定	(82)
三、村民自治实践中存在的主要问题	(86)
四、对解决相关问题的思考	(89)
村民自治：法律制度的缺位	(94)
一、缺乏对村民自治的法理要素进行准确界定	(96)
二、村党支部与村委会的关系界定模糊	(99)
三、三个“自我”四个“民主”的法律条文不匹配	(102)
四、选举过程的重要法律规范	(106)
村民自治：主体的虚位	(109)
一、法律政策制定过程：主体缺位	(112)
二、“游戏过程”：主体变位	(115)
三、自治实践过程：主体移位	(117)
民主选举：制度的嬗变	(121)
一、谁是选举过程中的总导演	(122)
二、候选人的资格问题	(124)
三、宗族势力与派系的影响	(128)
四、选举时间与两性参与	(131)
民主决策：受到乡村权力结构的钳制	(135)
一、游戏规则	(136)
二、选举活动的主角	(141)
三、团结是个大问题	(145)
民主管理：管理者被管理	(150)

一、法律及相关规定中的“民主管理”	(150)
二、村民的参与途径	(152)
三、公开机制	(157)
四、透明度问题	(159)
民主监督：谁在行使权力	(165)
一、法律规定的现实可能性	(166)
二、政府的有效监督	(171)
三、社会舆论监督	(175)

来自基层的声音

让村民自主选举“当家人”

——禄丰县叭拉村第二届村民委员会换届选举侧记	(181)
一、选举规则和程序	(181)
二、选举结果	(191)
三、村民对选举结果的看法	(192)

强化民主法制观念 淡化行政指派意识

——保山市隆阳区村级换届选举工作体会	(193)
一、换届选举基本情况	(193)
二、基本做法及主要成绩	(194)
三、基本经验和体会	(199)

我们不要复制的“村规民约”

一、我们制定了什么样的村规民约	(202)
二、这些规定是如何制定出来的	(205)
三、为什么没有复制村规民约	(207)
四、两点补充	(209)

群众来信来访反映村委会换届选举中存在的问题综述

.....	(210)
-------	-------

后 记	(219)
-----------	-------

研究概述

研究概述

2004 年是《云南发展蓝皮书》的第三年，但只是《云南农村发展报告》的第二年。2003 年的《云南农村发展报告》是一份综合性的报告。内容涉及农村发展的各个方面，包括农村发展与全面建设小康社会的关系，我省农村发展的主要成就、农村制度变迁、农民收支与生活水平、农业产业结构、农村贫困状况与扶贫工作成就、民族地区的社会经济发展、农村社会保障、农村教育事业发展状况、农村医疗卫生状况、农村生态环境建设以及农村精神文明和社会进步等。这样的发展报告，给人最直接的印象是全面、无所不包，因此有利于把握农村发展的全局，适用于一般读者，但也会给人以大杂烩的感觉，给一些希望更深入了解和认识云南农村发展的人予一种不够味的感觉。正是基于这样的考虑，我们决定从 2004 年开始，以《云南农村发展报告》为主题，每年侧重一个专题。我们期望经过连续几年，也许十几年，能够对涉及云南农村发展的重大问题进行有针对性的研究，以期为读者更深入地了解 and 认识云南农村做出贡献。

一、为什么要做专题报告

专题研究也可以叫做主题研究，它是对一个或几个研究对象进行较长时间系统研究的方法。它注意深入地调查被研究者或事件的自然条件、社会经济状况、民族特性、受教育程度等

因素，从而找出发展变化的规律。专题研究具有以下特点：一是以现实问题为研究对象，目的在于对所研究的现实问题有较深入的认识；二是一般以一个具体的事件为依托，探索事件发生、发展的原因、结果和影响；三是一般没有事先的假设，而是根据研究进展不断调整研究内容和研究策略；四是以实地深入调查为重点，并注意到二手资料的收集、整理和分析。专题研究越来越受到重视，大到世界银行的《世界发展报告》、联合国开发计划署的《人类发展报告》，小到目前流行的村寨研究报告等。专题研究之所以越来越受重视，大致有如下一些原因：

1. 专题研究是一种潜力无限的学习工具

学习已经成为每个人日常生活的一个重要组成部分，更是科研工作者工作的重要组成部分。但学习也正面临着一场革命。首先是学习什么，也许不再是传统意义上的专业知识，而是更广泛的社会实践知识；二是向谁学习，过去我们强调得很多的是学习书本上的东西，向专家学习，向学者学习，而目前越来越强调向生活学习，向平民百姓学习。这场革命对科研工作者，尤其是从事发展工作的社会科学工作者提出了新的更高的要求，那就是如何看待平民百姓的生产生活实践经验，即我们所说的乡土知识或者实践知识。由于这些知识存在于广大人民群众的海里，不仅让我们真正体会到了学无止境的真实含义，也给我们增加了学习的难度。一方面，这些知识是不系统的，是与生产生活的每一个方面联系在一起的，因此更加复杂；另一方面，学习的对象是活生生的人，既可能增加学习的趣味性，也可能增加学习的难度。在这样的现实情况下，分门别类地去学习可能是一种较好的办法。

正是适应这种学习革命的需要，专题研究也就自然而然地成为我们学习的最佳选择。一方面，专题研究可以从复杂的社会实践知识中逐个剥离出一些与所研究的专题相关的知识，并使之系统化和科学化；另一方面，当一个人要进行专题研究时，是无法回避学习的。当然，这里的学习不仅是深入生活去

挖掘人民群众的实践经验和知识，也包括书本知识的学习。因为尽管我们强调专题研究没有事先的假设，强调以实地调查获取的一手资料为分析的主要依据，但并不是说二手资料就不重要，就可以置之不理。首先，在知识没有国界、更没有省界的今天，每一个领域都已经有许多专家进行过、或正在进行着深入的研究，如何站在前人和同行的肩膀上来寻找自己学习的最佳起点，就需要我们认真向他人学习，向书本学习；其次，社区发展研究中心尽管将乡村自治作为我们三个重要的研究领域之一，但在这方面的知识和人才积累与国内同行相比，还处于后进地位，向他人学习也就更加必要。可以这样说，我们之所以选择专题研究，其中一个理由是为了我们自身的人才培养。

2. 专题研究可以更好地将实践经验和理论紧密地联系在一起

我们坚信：最好的理论，特别是社会人文科学理论必须首先来源于社会实践，来源于人民群众的现实生活。这一点对于中国当前的社会科学事业尤其重要，一方面，随着中国各项改革事业不断引向深入，社会变革速度不断加快，在给社会科学工作者提供了机遇的同时，也提出了巨大的挑战，即如何以较快的速度生产出较好的社会人文科学理论来满足社会需要；另一方面，我们也要密切关注我们所生产出的社会科学理论更新速度加快了，随时面临“过时”的威胁更大了。在这样的情况下，提高质量固然是很重要的，但如何把握现实与理论的对接，不断更新和完善理论也成为我们社会科学工作者责无旁贷的历史使命。

为了不负于社会和历史，不断更新和完善我们所创造的社会科学理论，进行专题研究是捷径之一。首先，专题本身所反映的是社会变革过程中的热点和难点问题，这不仅是社会科学工作者需要和必须关注的现实问题，也是社会所关注和需要的。这些热点和难点问题背后本身就可能隐含着一些需要突破的理论问题，加强对这些问题的深入研究本身，既可能为政府及社会解决这些热点和难点问题提供政策建议，也可为理论的

创造和再创造提供机会；其次，专题研究注重实地调查的特点，能够在很好地把握社会现实和社会发展特点和趋势的基础上，为理论的更新和完善，甚至创造提供现实基础，毕竟理论必须来源于现实，又回到现实生活中去实践；第三，专题研究强调的是现实社会生活中的问题和难点，但它也注重理论的支持。专题研究的过程，既是深化对社会现实问题认识的过程，也是检验社会科学理论的过程，还是更新和完善社会科学理论的平台；第四，这样的现实与理论的结合更是宏观与微观结合的过程，是一个反映社会现实的过程。

3. 专题研究是开启社会发展问题复杂性的金钥匙

社会发展是人类社会在一定的社会经济文化背景下作用于自然系统的过程，是一个社会系统与自然系统相互作用的过程。在这样一个相互作用的过程中，所生成的社会发展问题表现出极大的复杂性和多样性。这种社会发展问题的复杂性和多样性表现在以下主要方面：一是人的文化和利益的多样性和差异性；二是人们所处的社会经济系统的差异性和复杂性；三是人们所赖以生存的自然系统本身的多样性和差异性。

社会发展问题的复杂性和多样性给社会科学工作者提出了另一个挑战：既不能寄希望找到一个“放之四海而皆准”的理论，也不能忽视问题之间的相互联系。我们认为，作为社会科学工作者来说，迎接这个挑战的有效手段之一就是专题研究。这是因为：第一，专题研究在注意到社会发展问题复杂性和相互之间关系的基础上，更加关注核心问题。对这些核心问题的关注，很可能起到牵牛鼻子的作用。从这个意义上我们可以说，专题研究是开启解决复杂社会发展问题的金钥匙；第二，专题研究本身能够注意到社会发展问题所产生的社会经济、政治文化和自然状况，是一种以特定问题为研究主线的系统研究，因此它所开出的药方更具有中草药配方的性质，即更注重治本而不是治标。

二、为什么今年的主题是乡村民主

乡村民主从概念范畴来讲就是农村基层民主。用老百姓的话说就是让村民自主决定发展的内容、发展的模式和发展成果的股份方式，其核心内容是村民自治。然而，由于村民自治是在中国共产党领导下的地方自治，不可避免地要与政府治理体系发生碰撞，需要政府治理的投入，特别是乡镇政权的投入。因此，我们更愿意把乡村民主理解为乡镇政权投入和乡镇治理基础上的村民自治。这既是中国乡村民主建设的特色，也是我们的村民自治绕不过去的一个坎。农村发展的问题纷繁复杂，为什么我们今年要把乡村民主作为《云南农村发展报告》的专题，主要有如下几个理由：

1. 民主制度建设是世界发展趋势，也是我国政治文明建设的重要内容之一

和平与发展是人类发展的主题，也是社会进步的必然要求。和平与发展都呼唤民主制度的建设，或者说，都把民主作为重要内容和目标提出。无论是发达国家还是发展中国家，都把生存权和发展权作为人权的基本内容之一，而对基本人权的尊重和保护是民主的核心或者前提。这已经成为一种共识。

我国是人民民主专政制度国家，民主制度建设一直是我们的基本任务之一。党的十六大提出的全面建设小康社会，更是把社会主义民主制度建设作为四个基本目标提出，要求“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业”，并强调要“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，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督”。2004年9月19日中国

共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》也强调：要“推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化，保证人民当家做主。健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”

2. 乡村民主建设已经成为农村发展的制约因素之一

不论是从全国还是从我省来看，增加农民收入是当前农村工作的主要任务和中心工作，但“收入是一连串的事”，如何增加农民收入是核心问题。众所周知，20世纪80年代初期的农村改革使农民群众内在的活力已基本释放完毕，增加农民收入已经不能再指望激发农民活力了，而应该是如何为农民创造新的获取收入的机会。最近有许多学者主张通过城乡统筹，采取协调发展的路子来为农民群众在城市获得就业机会。我们对此观点持保留态度，至少在目前一段时期内做不到这一点，一方面城市本身还有庞大的失业、半失业队伍在等待就业机会；另一方面，能够到城市就业的农民工本身也是农村发展的主力军。假如他们中的多数都到城市就业了，这对农业和农村来说，无异于釜底抽薪，必将带来许多负面影响。而实际上，并不是农村或者说农业资源已经没有了可深度开发的空间。怎样有效开发农村和农业资源的主要限制因素需要调动和整合农村的社会资本，使农民真正成为农村发展事务的主人翁，让他们自己在法律和政策规定的范围内自主选择发展途径。这样，也才能形成自主基础上的联合。这实际上就是乡村民主建设的重要内容。也就是说，尽管增加农民收入，改善农村居民的福利是当前农村工作的中心和重点，但乡村民主建设却是农村发展的根本制约因素。

3. 全省范围第二届村民委员会换届选举为我们观察和研究村民自治提供了良机

2003年9月28日，省十届人大常委会第五次会议通过了《关于统一全省第二届村民委员会换届选举时间的决定》，决定全省村委会换届选举工作于2004年1月开始，2004年6月结

束。这意味着村民委员会换届选举工作实际上成为全省农村 2004 年上半年的一项中心工作。这客观上为我们观察和研究村民自治提供了良机。加之，对于我省来说，这是第二次直选村委会班子，起着承上启下的作用。工作抓得好，可以为村民委员会直选奠定更坚实的基础；做不好，则可能功亏一篑。作为学者，这样的机会不说是千载难逢，至少是时不再来。

4. 社区发展研究中心自身发展的需要

云南省社会科学院社区发展研究中心作为一个以农村社区为研究和工作对象的发展机构，确定了自然资源持续管理、乡村民主建设和社区可持续性生计安全为主要研究和工作领域。在过去的五年中，我们把资源重点投向了自然资源持续管理和社区可持续性生计安全两个领域，并取得了一定成绩。但是，五年的研究使我们深深感受到乡村民主建设方面的研究滞后，已经成为制约中心发展的关键因素。为此，2003 年年底的工作总结决定将乡村民主建设作为 2004 年以后的工作重点。我们认为，提前对全省以第二届村委会换届选举为主线的乡村民主建设现状进行面上的了解，从短期来说，有利于中心项目的顺利开展，从长期来说，有利于中心三个重点研究和工作领域的相互配合和支持。

三、研究思路和方法

1. 研究主线的确定

目前学术界对乡村民主建设状况有两种基本上相左的观点。一种观点认为：我国的乡村民主建设从主流上是好的，但也存在一些问题，且这些问题不是核心问题。这是主流的观点。另一种非主流的观点认为，我国的乡村民主建设总体上有名无实，且村委会直接选举还激化了村民之间的矛盾，不仅使弱势群体更加被排斥在社会民主生活之外，而且使以家族和宗族为代表的传统农村社会治理势力抬头。

在社区发展研究中心内部，我们总体上持第一种观点，因此最初将本专题报告的题目定为“乡村民主建设走向春天”。其含义是，我省同全国一样，乡村民主建设已经有了一个好的开头，不仅制定了《云南省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《云南省村民委员会选举办法》，而且还制定并实施了许多旨在加强村级民主管理的政策措施，因此总体上是向着明媚的春天而去的。但围绕“春天”展开了激烈的争论。有的学者认为我们也许还在春晓阶段，局部地区甚至刚刚过了寒冬；有的学者认为总体上已经进入了春天。

为了不让读者误解，经过充分讨论，我们将“春天”两个字取消，将题目确定为“乡村民主建设走向”。目的是给读者更多思考和自我判断的空间。当然，可以肯定地说，我们总体上认为乡村民主建设向着春天，向着美好的明天健康地发展着，尽管发展的道路上存在着各种各样的问题，既包括制度设计方面的，也包括制度执行方面的，也还有许多人因素。

2. 研究范围

乡村民主包括许多内容，就我国的情况看，至少可以划分为三个大类：一是以地方政府为主线的治理结构，特别是乡镇政权以及村党支部；二是村社集体经济组织以及农民的专业经济组织；三是一些非正式的村社组织，如农民的维权组织、自然管理组织、村民的自组织，甚至一些家族和宗族势力。村民委员会从性质上是一个单独的组织，但从现实情况来看，其主要功能还是服务于以乡镇政权为主的政府治理结构。至少我们可以将它视为地方政府治理与真正意义上的村民自治组织之间的一个亚群体。由于资料等原因，我们将本报告的重点放在了村民自治为核心的乡村民主上。

3. 基本思路

为了体现专题研究的特点，我们采取了宏观与微观结合，总体研究与个案研究相结合的研究思路。总体研究的重点除了从宏观上对全省第二届村委会换届选举工作以及过去四年多村民自治的基本态势做了研究外，还通过直接观察五个点的选举