

中国 农村 研究

CHINA RURAL
STUDIES

中文社会科学引文索引CSSCI来源集刊
中国期刊网 (CNKI) 入选集刊
教育部人文社会科学重点研究基地
华中师范大学中国农村问题研究中心

2010年卷 · 下

华中师范大学中国农村问题研究中心

中国 农村研究

CHINA RURAL
STUDIES

2010年卷·下



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村研究. 2010 年. 下卷 / 徐勇主编. - 北京: 中国
社会科学出版社, 2010. 11
ISBN 978-7-5004-9339-6

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济-研究报告-
中国-2010 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230159 号

责任编辑 李尔柔等
责任校对 宗 合
封面设计 毛国宣
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 22.5

插 页 2

字 数 370 千字

定 价 58.00 元

《中国农村研究》编辑委员会

学术顾问：陆学艺 张厚安

主 编：徐 勇

副 主 编：项继权

执行主编：唐 鸣

执行编辑：刘义强

编 委：（以姓氏笔画为序）

于建嵘	邓大才	王敬尧	王金红
石 挺	刘义强	何包钢	宋亚平
吴理财	李德芳	陆学艺	杨海蛟
项继权	贺东航	党国英	徐 勇
唐 鸣	高秉雄	曹 阳	谢庆奎
景跃进	董江爱	詹成付	Jean Oi

Stig Thøgersen

目 录

农村转型的制度与历史专题

从“三农问题”到“新农村建设”

——中国农村政策的创新轨迹 陈雪莲 (3)

从士绅—文化国家到能人—市场国家：市场经济下国家与农村关系的新变化

——以鲁东南 D 村为个案 邢亚非 (32)

论集体土地制度改革的理论理路 符健敏 汪进元 (102)

新农村建设

城乡一体化改革在中国的兴起

——鄂州市峒山新社区建设调查研究

..... “城乡协调发展”课题组 俞思念

陈浩然 周 波 赵大朋 (123)

论新农村建设背景下的农民环境知情权保护 张 晶 (135)

农村社区建设与相关法机制协调探讨 张景峰 (149)

农村合作组织的制度安排：一个基本框架 胡振华 陈柳钦 (162)

新农村建设实践过程中存在的政策微效现象研究

——以云南 D 村为例 保跃平 (195)

实证乡村中国

漂泊的命运：新生代农民工的生存困境与认同危机

——以鄂西 A 村的新生代农民工为表述对象 焦长权 (225)

从制度规训到组织参与：农民工法律认知与国家法制宣传

教育的关系探析 李超海 刘志华 (256)

关系资源与地位优势的传递

——一项对 A 省 H 县农村居民高等教育机会获得的

考察 谢爱磊 (272)

农村公共空间的退缩与女性的政治参与

——对湖北省 S 村公共空间的分析与思考 陈丽琴 (298)

寻求性别平等的选举制度创新与现实遭遇

——浙江省 X、T 镇的女村委专职专选

调查 卢福营 王 琳 (307)

乡村田野观察

多元、均衡与利益冲突：转型时期农村社会形态

——基于中国农村研究网“在线咨询”栏目的

分析 刘金海 陈 明 (321)

乡土文明、社会发育与基层民主的生长

——广西宜州市合寨村调查记事 李海金 (330)

找回村落共同体：转型中国村落公共事务的治理

——评《难以产出的村落政治》和《Accountability

Without Democracy》 张 敏 (341)

农村转型的制度与历史专题

◆从“三农问题”到“新农村建设”

中国的改革，没有现成的模式可以借用，却又不得不在急速变化的环境中及时调整政策，以应对世界范围内的经济竞争和制度竞争。这种背景下的改革机制只能是“纠错机制”——在不断地解决每一个当前面临的问题中逐步自我完善。农村，一直是中国政府改革创新实验田，而农民也总是扮演着打破体制束缚和体验新政策成果的先锋者的角色。任何一项制度变革都可能带来冲击和动荡，将制度变革带来的震荡降到最低点的唯一方式是：鼓励农民和基层工作人员创造出最适合自己的办法。在这个意义上，基层的创新实践是实现社会平稳发展、制度稳步变革的前提。

◆从士绅—文化国家到能人—市场国家：市场经济下国家与农村关系的新变化

根据国家对农村的控制管理方式的不同，可以将传统中国称之为“士绅—文化国家”，将建国初到我国改革开放前的这段时期称之为“干部—动员国家”，而将改革开放后至今的这段时期称之为“能人—市场国家”。这三个阶段体现了中国现代国家构建的历程以及其演变路径和实现形式：士绅—文化国家是我国现代国家构建的起点，这时期晚清和民国政府相继对民族—国家构建作出过努力，但却不成功；干部—动员国家体现了国家构建的发展，这个阶段现代意义上的民族—国家得以成功构建；而能人—市场国家则是现代国家构建的深化，体现了国家构建民族—国家和民主—国家相对均衡理想状态的努力。

◆论集体土地制度改革理论理路

在农村改革中，土地问题牵一发而动全身，土地是中国最为稀缺的资源之一，是农民财富的集中表现，也是农民赖以生存和发展的物质基础，更是“三农”问题的核心。而当下农村土地问题的难点在于如何理清改革的思路。集体土地制度困境在于制度无法实现其公共性，从而无法满足公众对于社会正义的诉求。所幸的是，以社会高度分工和利益多元分化为基础的市场经济发展和城市化运动，使个人从国家和集体中脱离成为独立自主的个体，为公共领域提供了的生长点。集体土地市场化的意义在于对农村社会公民意识的培养。独立、平等、自由和宽容的公民权利意识共同构筑了公共领域的行动基础，进一步演绎出了人们对于主权在民、机会均等、平等参与、自由交往、宽容有序的公共领域的客观需要，并在乡村治理、移风易俗、文化教育、宪政实践中发挥积极作用，进而改变“精英本位”、“发展高于一切”的旧观念，树立科学的社会发展观。

从“三农问题”到“新农村建设”

——中国农村政策的创新轨迹

陈雪莲

(中央编译局比较政治与经济研究中心 北京 100032)

内容提要：从“家庭联产承包责任制”、“村民自治”、“税费改革”、“新农村建设”一系列涉农政策的出台过程来看，我国涉农政策重心的转换正是因为不同时期面临的首要问题发生了变化，农民和基层工作人员根据实际情况创造出最适合自己的办法（即基层创新），上级政府面对基层创新实践通常采取审慎的态度，但最终会鼓励基层试验、从局部试点做起，逐步推开，在改革方案彻底成熟后，新的政策才会正式出台。在介绍和分析新农村建设核心构成部分即农村经济建设、公共服务体系建设、公共管理机制建设方面的基层创新个案以及农民对新农村建设的需求之后，本报告认为地方政府正在探索的新农村建设方案尚没有和农民的意愿完全统一，进一步鼓励基层创新、总结和提高基层创新经验是实现新农村建设平稳发展、农村制度稳步变革的前提。

关键词：涉农政策 基层创新 新农村建设 农民需求

中国的改革，没有现成的模式可以借用，却又不得不在急速变化的环境中及时调整政策，以应对世界范围内的经济竞争和制度竞争。这种背景下的改革机制只能是“纠错机制”——在不断地解决每一个当前面临的问题中逐步自我完善。农村，一直是中国政府改革创新实验田，而农民也总是扮演着打破体制束缚和体验新政策成果的先锋者的角色。1978年那场轰轰烈烈的“家庭联产承包责任制”运动拉开了中国改革开放的序幕，20年后，从直选村民带头人的《村委会组织法》（1998年），到农村税费改革（2002年），再到废止农业税、全面建设新农村（2006年），农民、农村、农业再次成为中国体制改革和发展建设的最

大热点。政府创新是体制改革大氛围下的产物，中国农村当下呈“燎原之势”的体制改革正是近年来各地如“星星之火”般涌现的创新实践激发而成，基层的创新实践推动着总体政策机制的变革。剖析中国农村政策的创新历程，会是我们把握中国地方政府创新运行机制和发展走向的最佳入手点。

2000年，一位乡党委书记“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的谏言将中国农村、农民、农业的发展困境推入公众视野；2006年，中国政府宣布废止已有2000多年历史的“农业税”，同时全面开展新农村建设。数年间，中国农村地区的发展政策有了质的转向，这种政策转向的背后是国家与农民关系、农村地区发展思路、“三农”政策的突破与创新。这些改革决策是如何作出的？那些激发改革政策出台的基层创新理念与实践是如何诞生的？这些创新理念与实践的效果如何？它们对农村政策整体又将有什么样的影响？我们在回顾中国农村地区近30年的改革发展历程、探析2006年以来新农村建设的创新理念与实践寻找上述问题的答案。

一 1978—2005年中国农村政策的发展历程

目前以“三农”为对象的最全面的政策设计是2006年“一号文件”提出的“二十字方针”——生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。虽然如此系统的农村发展政策是2006年才提出，但这些领域内的某些工作已经开展了多年，尤其是1978年以后的30年里，我国农村在生产发展、生活宽裕和管理民主等方面有了很大突破。表1整理了1978年以来中国主要的涉农文件和法规，通过这些文件我们可以发现1978年至今的30年间，中国农村的发展政策和方针在不同时期有着不同的侧重点，这些政策重心变化的背后是并不平稳的农村发展。从时间序列上来看，我们可以将中国农村这30年的发展根据政策重心的不同而分为三个阶段：1978年至1987年，以经营体制改革为主体的农村经济体制改革时期；1987年至1998年，以村民自治为主体的农村政治体制改革时期；1999年至今，农村综合体制改革时期，这一时期又可分为1999年至2005年以税费改革为主体的农村综合体制改革初期和2006年开始的新农

村建设时期。^①

表 1 1978 年以来中国主要的涉农文件

年 月	重要涉农文件	政策焦点	政策目标
1978. 12	《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》	恢复和加快发展农业生产	集中主要精力把农业尽快搞上去
1982. 1	《全国农村工作会议纪要》	农业生产责任制	鼓励探索不同形式的农业生产责任制
1983. 1	《当前农村经济政策的若干问题》	家庭联产承包责任制	改革人民公社体制，实行家庭联产承包责任制，政社分离
1984. 1	《关于一九八四年农村工作的通知》	家庭联产承包责任制	提高土地承包期，激励农民生产积极性
1985. 1	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	改革农产品统派购制度，实行合同定购和市场收购	农村经济部分市场化
1986. 1	《关于一九八六年农村工作的部署》	发展农业商品经济	发展商品农业
1987. 11	《村民委员会组织法（试行）》	农村基层组织建设、农村基层民主	村民自治，改善农村干群关系
1993. 11	《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	延长耕地承包期至 30 年	稳定完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制
1998. 10	《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	“三农问题”	提出解决“三农”问题，制定了“从现在起到 2010 年建设有中国特色社会主义新农村的目标”
1998. 11	《村民委员会组织法》	农村基层组织建设、农村基层民主	村民自治，农村干群关系和谐稳定

① 关于中国农村改革 30 年的发展阶段划分有不同的观点，相关文献回顾参见张新光《中国近 30 年来的农村改革发展历程回顾与展望》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2006 年第 4 期。本文提出的三个阶段的划分是以时间为序列，但是这三个阶段之间并不绝对独立，只是某一时期内某方面的政策倾向更为突出，此外，每个阶段的结束并不意味着该阶段内的核心改革任务彻底完成，而只是在新情况下政策重心出现了新的转向。

续表 1

年 月	重要涉农文件	政策焦点	政策目标
2000. 3	《关于进行农村税费改革试点工作的通知》	农村税费改革试点	安徽省进行农村税费改革试点
2003. 10	《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	税费改革	逐步降低农业税率，切实减轻农民负担
2004. 1	《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》	农民增收减负	降低农业税税率，取消烟叶外的农业特产税
2005. 1	《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	坚持“多予少取放活”方针	增收减负，提高农民生活水平
2005. 12	废止《农业税条例》	取消农业税	减轻农民负担
2006. 1	《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	新农村建设	促进农民增收，加强农村基础设施建设，发展农村公共事业，加强农村民主政治建设
2007. 1	《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	发展现代农业推进新农村建设	巩固、完善、加强支农惠农政策，加大农业投入，推进现代农业建设，强化农村公共服务，深化农村综合改革，确保农村和谐稳定
2007. 7	《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》	农村最低生活保障制度	将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围。

1978—1986 年，农村经济体制改革

中国的改革从农村开始，农村的改革从变革集体所有制为家庭联产承包责任制的农村经营体制改革开始。“文革”期间，农业生产受到极大破坏，农业基础十分薄弱，当时最重要的任务是“恢复和加快发展农业生产”，要想实现这个目标，农业生产、农村经济体制和管理体制急需变革。1978 年 12 月十一届三中全会确立了“集中主要精力把农业尽快搞上去”的政策目标，1982 年的第一个“一号文件”鼓励探索不同形式的农业生产责任制，1983 年的“一号文件”明确要求全面推行家庭联产承包责任制。^①

^① 参见《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》（1978）、《全国农村工作会议纪要》（1982）、《当前农村经济政策的若干问题》（1983）。

当代中国农村经济体制改革跨出第一步用了4年的时间。

在1978年党的十一届三中全会召开的一年前,政治气氛有所松动,部分地方政府就已经开始筹划如何发展农业生产^①。1977年6月,安徽省农委在时任省委书记万里的支持下经过反复调查研究,起草了《关于当前农村经济政策几个问题的规定》,并以省委名义于1977年11月15日在安徽全省农村工作会议上通过。这个文件允许农民搞家庭副业,其收获除完成国家任务外,可以到集市上出售,生产队可以实行定任务、定质量、定工分的责任制,只需个别人完成的农活可以搞责任制,这就是著名的“安徽六条”。这份文件被认为是“四人帮”垮台后全国出现的第一份关于农业生产责任制的文件^②。1978年夏秋之交,安徽大旱,安徽省委提出临时性的变通办法——“借地种麦”^③。借地唤起农民生产积极性,“省委六条”也让基层干部和农民看到政策变通余地。同年12月,安徽凤阳县梨园公社小岗生产队18户农民秘密签订契约,决定将集体耕地承包到户,搞大包干。在当时,“包产到户”是严重违反政策的,但是安徽省委和凤阳县委对此采取了默许的态度。

安徽省委“借地种麦”的做法在当时有很大争议,但是在1978年的中央工作会议期间,万里曾就肥西县“借地种麦”及包产到户问题请示过陈云和邓小平,陈云说“我举双手赞成”;邓小平说:“不要争论,你就这么干下去就行了,实事求是干下去”^④。紧接着召开的十一届三中全会上《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》两个重要文件出台,中央决定放宽农村政策,尊重

① 安徽、四川等地率先探索农村生产经营体制改革,安徽省相关文件出台的同时,四川省省委也“放宽政策”,制定了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》,允许和鼓励社员经营少量的自留地和家庭副业,肯定了四川农村不少地方已经实行的“定额到组、评工到人”的办法。

② 参见“农村经济体制改革的兴起与发展”,李景治主编:《社会主义建设理论与实践》,中国人民大学出版社2003年版。

③ “借地种麦”指将凡是集体无法耕种的土地,借给社员种麦种菜,鼓励多开荒,谁种谁收,国家不征统购粮,不分配统购任务。这一为了战胜农业灾害而制定的决策,极大地调动了广大农民生产自救的积极性,这年11月,天公作美,下了一场透雨,借地农民普遍获得了好收成。据估计,这项措施为安徽省增加秋种面积1000多万亩。

④ 吴志菲:“中国改革总设计师的三步大棋”,人民网: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64172/64915/5435041.html> (2007年3月3日发布)。

生产队的自主权,鼓励和支持农村搞家庭副业,建立农业生产责任制,特别是允许“包工到作业组,联系产量计算报酬,实行超产奖励”,但是,两个文件仍明文规定“不许包产到户,不许分田单干”。但会上邓小平指出“在全国的统一方案没有拿出来以前,可以先从局部做起,从一个地区、一个行业做起,逐步推开。中央各部门要允许和鼓励进行这种试验。”中央的态度给了基层创新的勇气和动力。高层的舆论导向和十一届三中全会确立的解放思想、实事求是的工作方针给地方留有自主空间、鼓励了地方自我变革的积极性。农业生产责任制在全国各地以不同形式迅速发展起来,到1980年3月,全国实行包工责任制的核算单位占全国生产队总数的55.7%,包产到组的占28%,其余是实行包产到户和包干到户的生产队或是未实行生产责任制的生产队^①。

能否推广包产到户在当时引起了激烈的争论,在总结实践经验的基础上,中央决定将自发状态的包产到户加以总结提高,以指导全国农村改革。1981年10月,全国农村工作会议在北京召开,1982年1月1日,中共中央批转了《全国农村工作会议纪要》(第一个“一号文件”),会议明确提出“目前实行的各种责任制,都是社会主义集体经济的生产责任制,不论采取什么形式,只要群众不要求改变,就不要变动。”这次会议上农村发展有了重大理论突破——“包干到户不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”^②。1982年9月,十二大对以包干到户为主要形式的农业生产责任制给予充分肯定。1983年1月2日,中共中央印发《关于当前农村经济政策的若干问题》的文件(第二个“一号文件”),进一步肯定了家庭联产承包责任制,提出这种分散经营和统一经营相结合的经营方式具有广泛的适用性,要求全面推行家庭联产承包责任制。文件下发后,在很短的时间内,实行包干到户的农户就达到农户总数的95%以上^③。与此同时,“三级所有,队为基础”的人

① 李景治:《农村经济体制改革的兴起与发展》,《社会主义建设理论与实践》,中国人民大学出版社2003年版。转引自中宏网:<http://www.macrochina.com.cn/zhzt/000076/004/20010627010613.shtml> (2001年6月27日发布)。

② 《全国农村工作会议纪要》(1982)。

③ 李景治:《农村经济体制改革的兴起与发展》,《社会主义建设理论与实践》,中国人民大学出版社2003年版。转引自中宏网:<http://www.macrochina.com.cn/zhzt/000076/004/20010627010613.shtml> (2001年6月27日发布)。

民公社体制退出历史舞台，取而代之的是县乡镇政府。1984年1月1日，中共中央又发出《关于一九八四年农村工作的通知》（第三个“一号文件”），提出延长土地承包期到15年以上，帮助农民在家庭经营的基础上扩大经济规模，提高经济效益。随后，1985年和1986年的两个“一号文件”进一步放宽了农村经济发展政策，鼓励发展农业商品经济^①。在中央政府和农民及基层政府的互动中，中国农村第一波以经营体制改革为主体的经济体制改革终于确立和巩固。

1987—1998年，农村政治体制改革

1987年之后的中国后农村的经济体制改革重点在于巩固和完善前期改革成果，如农产品流通体制改革、调整农村产业结构和发展乡镇企业等，在政策和实践上基本没有较大创新和突破。实际上，自1984年10月党的十二届三中全会提出把我国经济体制改革的重心由农村转到城市之后^②，很长一段时间内，全党和全国的经济工作重点不再是农村，这种局面一直持续到1998年十五届三中全会的召开，这次会议上全党再次认识到农业和农村工作的重要性，重新提出把农业放在国民经济发展的首位，将解决“三农”问题作为全党工作的重中之重^③。这十年间，农村虽然不再是经济体制改革的重心，但另一更重要的改革领域——政治体制改革率先在农村实现突破。村民自治是农民在民主自治领域的自发创造，这一制度模式的推行，对于中国政治体制改革进程的影响绝不亚于“家庭联产承包责任制”在经济体制改革领域内的历史地位。

家庭联产承包责任制的实施与推广使得建立在集体统一经营基础上的“政社合一”的人民公社体制失去了存在的基础，农村地区的生产方式和分配方式发生了根本性的变化。“土地分到户，生产队就没人管事了，农村社会治安问题、民事纠纷大量增加，乱砍滥伐树林的情况也出现了，偷牛盗马的事情时有发生”^④。原来负责农村公共事务的“生产大队”党支部和管委会工作内容和工作方法已经不适应新情况，正如1982年《全国

^① 《关于进一步活跃农村经济的十项政策》（1985）和《关于一九八六年农村工作的部署》（1986）。

^② 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》（1984）。

^③ 会议通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（1998）。

^④ 白益华：《亲历村民委员会组织法制定》（上），《中国人大》。转引自人民网：<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641757.html>（2004年7月15日发布）

农村工作会议纪要》中提到的那样，很多地区“生产队的机构和领导班子陷于瘫痪、半瘫痪状态，致使很多工作无人负责”^①。村里的公共事务究竟由谁来管？怎么管？农民们自己想出了解决问题的办法。1980年2月，全国出现了第一个由农民选举产生的村民委员会——广西宜州市屏南乡果作村民委员会^②。同时，广西罗城、宜山县一些村庄的农民也自发选举产生了村民委员会，村民一起订立村规民约，实行自我管理，使农村出现的一些问题，如偷盗、乱占耕地、打架斗殴、水利失修、乱砍滥伐等迅速得到了解决。此时的村委会功能主要是协助政府维护社会治安。随后，河北、四川等省的农村也出现了类似的群众性组织，这类组织的功能越来越向管理经济、政治、文化等村庄公共事务的方向扩展。这一新生事物得到了高层的重视和肯定。1981年6月，《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中明确提出要“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。1981年下半年，中央派出调查组，经过深入调查研究后对这一做法予以肯定。1982年修改宪法时，总结各地经验，废止人民公社制度，确立“基层政权的组织形式为乡（民族乡）、镇政府”，并把“村民委员会”这一组织形式写进了宪法条文，明确规定“农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”^③。村民委员会是群众性自治组织的法律地位正式确立。

1982年的宪法只是确立了村民委员会这一组织形式和它作为群众性自治组织的组织性质，至于村民委员会如何由村民选举产生？村委会如何开展工作？作为自治组织的村民委员会与村党支部以及乡镇政府的关系如何确立？尚缺乏明确的规章制度。明确和完善村委会工作规范成了政策制定者不得回避的任务。时任全国人大常委会委员长彭真认为：“光有宪法规定还不能直接实施，村民委员会还得像居民委员会那样，建立单行法”^④。在全国统一的法规出台前，由民政部起草一份中央文件下发，鼓

① 《全国农村工作会议纪要》（1982）。

② 民政部官方认定广西宜州市屏南乡果作村民委员会是全国第一个村民委员会。也有学者认为广西罗城县肆把乡冲弯村村民委员会是全国第一个村民委员会。

③ 《中华人民共和国宪法（1982）》第一百一十一条。

④ 白益华：“亲历村民委员会组织法制定（上）”，《中国人大》。转引自人民网：<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641757.html>（2004年7月15日发布）。

励“各地在建乡中可根据当地情况制定村民委员会工作简则，在总结经验的基础上，再制定全国统一的村民委员会组织条例”^①。在各地总结出的村民委员会工作经验的基础上，当时的民政部民政司参照一些地方制定的村民委员会工作简则，于1984年着手村民委员会组织条例的起草工作，历时四年，1987年11月《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》颁布，“村民自治”进入了制度化运作的阶段。

《村民委员会组织法（试行）》的出台乃至其后的试行并不一帆风顺，“历时4年，经历了三次全国人大常委会会议和一次全国人民代表大会会议审议，向各地、各部门及有关单位征求意见多次，彭真先后发表了7次重要讲话，反复修改30次稿”^②，《村民委员会组织法》才得以试行。当时争议最多的三个问题是：一，作为群众性自治组织的村民委员会和乡镇政府的关系如何界定？多数意见认为“乡政府和村委会应该是领导关系，而不是指导关系，否则村委会不完成国家规定的任务怎么办？”^③；二，村民委员会和村党支部的关系如何协调？如何保证党在农村的领导地位？三，村民自治会不会搞乱了？很多人认为农民不具备必要的民主素质，宗族宗派等势力会介入村民自治，把农村搞乱。针对这些争议，民政部提供的调查报告证明：将村民委员会界定为群众性自治组织可以减轻政府负担，同时，选举出来的村民委员会或类似组织的干部比未经选举产生的村干部能够更有效地维持社会秩序。村民选举改善了干群关系，被选举的村干部能更有效地完成上级政府所分配的任务，党在中国农村的领导地位得到了维持和加强^④。彭真也坚持认为民主和政令畅通互不矛盾，他主张民主意识和民主习惯应该在实践中养成，“村委会是最大的民主训练班”^⑤。除了彭真作为高层领导人发挥了极大的积极影响之外，1987年10月召开的党的十三大对村民委员会组织法的修订和最后审议通过也起了十分重要

① 《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》，中发（1983）35号文件。

② 白益华：“亲历村民委员会组织法制定（下）”，《中国人大》。转引自人民网：<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641758.html>（2004年7月15日发布）。

③ 同上。

④ 马明杰：《这一步来之不易：访原民政部部长崔乃夫》，1998年6月19日《中国青年报》。转引自中国农村村民自治信息网：<http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?Newsid=23949>（2007年7月25发布）。

⑤ 白益华：“亲历村民委员会组织法制定（下）”，《中国人大》。转引自人民网：<http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/35193/35204/2641758.html>（2004年7月15日发布）。