

天津市哲学社会科学重点学科建设工程项目研究成果



乡村政治视域中的 党建研究

——天津市武清区村民自治实践中的农村党建

主 编 翟昌民

副主编 韩胜军 刘宝琴 刘志强

中共党史出版社

天津市哲学社会科学重点学科建设工程项目研究成果 (项目号 TJSKGC 0503)

乡村政治视域中的 党建研究

——天津市武清区村民自治实践中的农村党建

主 编 翟昌民

副主编 韩胜军 刘宝琴 刘志强

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡村政治视域中的党建研究:天津市武清区村民自治
实践中的农村党建/翟昌民主编. —北京:中共党史
出版社,2010.6

ISBN 978-7-5098-0691-3

I. ①乡… II. ①翟… III. ①中国共产党—农村—
基层组织—党的建设—研究—武清区 IV. ①D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 072769 号

书 名: 乡村政治视域中的党建研究

——天津市武清区村民自治实践中的农村党建

主 编:翟昌民

责任编辑:王世英

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

网 址:www.dscbs.com

经 销:新华书店

印 刷:北京君升印刷有限公司

开 本:148mm×210mm 1/32

字 数:306千字

印 张:12.75

印 数:1—1500册

版 次:2010年6月第1版

印 次:2010年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-0691-3

定 价:25.00元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社发行部联系
电话:82517249,82517244

序 言

社区是一个广义的概念,它不仅是指城市社区,也包括农村社区。因此,社区党建的研究,尤其是对于天津这样的直辖市来说,就不仅是指中心城区的社区党建研究,自然也包括广大农村社区的党建研究。

农村社区与中心城区社区相比,有较大的特殊性。其中一个显著的特点是广大基层农村都实行了村民自治的政治体制,因而,农村社区的党建问题,实际上就是村民自治条件下的党的建设问题。

进行村民自治条件下党的建设的研究具有双重意义。一方面,党的十七大把建立基层群众自治制度提到了我国第四大政治制度的高度与我国原有的三大政治制度相并列,说明党中央十分重视基层群众自治制度的建设。党的十七届三中全会把“农村基层党组织建设进一步加强,村民自治制度更加完善,农民民主权利得到切实保障”作为我国农村改革发展基本目标任务之一,指出农村基层民主政治建设的内容是:“发展农村基层民主,以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,加强基层政权建设,扩大村民自治范围,保障农民享有更多更切实的民主权利。”“完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制,实行政务公开,依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权。健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,深入开展以直接选举、公正有序为基本要求的民主选举实践,以村民会议、村民代表会议、村民议事为主要形式的民主决策实践,以自我教育、自我

管理、自我服务为主要目的的民主管理实践,以村务公开、财务监督、群众评议为主要内容的民主监督实践,推进村民自治制度化、规范化、程序化。”自20世纪80年代以来,我国的村民自治已经有了将近30年的实践,30年来,既积累了丰富的经验,获得了巨大的进展,又在前进中遇到了种种困难和问题,需要在实践中进一步地创新和探索。

另一方面,我国的村民自治是在党的领导之下推进的。因而,加强村民自治条件下党的建设也是一个十分重要的研究课题。党的十七届三中全会指出:“推进农村改革发展,关键在党。”十七届四中全会进一步指出:“党的基层组织是党全部工作和战斗力的基础,是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒。必须坚持围绕中心、服务大局、拓宽领域、强化功能,进一步巩固和加强党的基层组织,着力扩大覆盖面、增强生机活力,使党的基层组织充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用,使广大党员牢记宗旨、心系群众。”按照党中央的精神,村民自治条件下党的建设的问题应当包括两方面的内容,一是在村民自治的条件下党组织如何发挥领导作用的问题,即在村民自治条件下如何加强和改善党的领导的问题;二是在村民自治条件下党组织自身如何建设的问题。多年来,广大农村基层党组织对于党的建设也进行了不懈的创新和探索,既有成功的经验,也仍有不少新问题需要在实践中进一步探索和解决。

村民自治是我国农村政治体制改革的伟大实践,在这场伟大的改革实践中,天津市武清区和全国广大农村一样,勇于探索,积极进取,从武清区的实际出发,建立了以村党组织为领导核心、村民代表会议为权力中枢、村委会为执行机构的运行机制的制度框架,并通过一系列的制度设计将村民自治的运行机制,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督做强、做实,进一步落实了农民对村政事务的知情权、参与权、决策权、监督权,真正做到了由民作

主,还权于民,解决了目前村民自治实践中的一些带有普遍性的问题。而村民自治的成功实践正是得益于各级党组织领导核心作用的充分发挥。武清区委对村民自治高度重视,把它作为全区发展战略格局中不可或缺的重要一环,作为基层基础工作的“龙头”,作为农村党风廉政建设源头治理、深化落实的机制保障。在农村基层党组织建设中,武清区委以党的执政能力建设和先进性建设作为主线,以改革创新精神狠抓村级党组织班子建设和干部队伍建设,创新班子选配机制和干部教育管理机制;加强农村党员队伍教育管理,充分发挥党员先锋模范作用;深化党内民主建设,落实党员民主权利,通过开展深入学习实践科学发展观活动,增强了各级党组织的创造力、凝聚力、战斗力,提高了党领导农村工作的水平。

天津市武清区村民自治及基层党组织建设的实践,为我们进行深入理论研究提供了鲜活资料和丰富的素材。作为理论工作者,我们也有责任将这些经验、资料和素材加以梳理、归纳和总结,进行理论上的升华,进一步探讨村民自治及基层党组织建设的内在规律。作为天津市哲学社会科学重点学科建设工程资助项目的《乡村政治视域中的党建研究——天津市武清区村民自治实践中的农村党建》一书,就是以天津市武清区为研究个案,以小见大,既总结独特经验,又探索普遍规律,更阐发实践背后的思想依据和理论支撑,以期对农村政治体制改革的伟大实践能有所指导。

目 录

序 言	1
导 论	1
一、乡村政治研究的问题来源	1
二、乡村政治研究的主要内容	5
三、党建是乡村政治研究中的重要课题	9
四、基层民主建设与基层党组织建设的相关性	13
五、研究路径与方法	17
第一章 乡村政治视野中的政党、国家与 乡村社会	22
第一节 “国家与社会”范式下的中国乡村政治 研究	23
一、应用“国家与社会”分析框架的社会境况	23
二、乡村政治学中的“国家与社会”	31
三、“国家与社会”分析框架存在的局限性	36
第二节 政党、国家与社会之间的关系	39
一、现代国家建构中政党的角色定位	40
二、政党与社会之间的关系	44
三、政党在民主政治结构中的位置	50

第三节 中国政党政治的发展逻辑	54
一、革命党创建国家政权	55
二、革命党到执政党的转变	60
三、中国执政党的双重政治角色	67
第四节 “乡政村治”格局下的农村党组织建设	68
一、“乡政村治”政治格局的形成	69
二、村民自治对农村基层党组织建设提出的挑战	71
三、村民自治中基层党组织的定位	74
第二章 中国农村政治体制变革的历程	79
第一节 建国后至改革开放前中国农村	
政治体制的沿革	79
一、建国初期的农村政治体制	
(1949年—1954年)	80
二、农业合作化时期的政治体制	
(1954年—1957年)	82
三、人民公社时期的政治体制	
(1958年—1982年)	86
第二节 改革开放以来农村政治体制变革的	
历程	89
一、村民自治的萌芽和产生阶段	
(1980年—1982年)	90
二、村民自治的试行和推广阶段	
(1982年—1987年)	91
三、村民自治的规范和巩固阶段	
(1987年—1998年)	95
四、村民自治的推进和深化阶段	
(1998年至今)	104

第三节 深化农村政治体制改革是时代发展的要求	115
一、深化农村政治体制改革是经济体制改革后农村政治体制结构变革的必然选择	116
二、深化农村政治体制改革是新形势下发展社会主义民主政治的重要内容	116
三、深化农村政治体制改革,加强农村基层民主政治建设是新时期构建社会主义和谐社会的内在要求	117
四、深化农村政治体制改革,加强农村基层民主政治建设是推进依法治国的必然要求	118
五、村民自治是我国民主政治建设的基础性工程	118
第三章 村民自治实践中的困境	120
第一节 关于宗族势力、家族势力和黑恶势力的问题	122
一、宗族势力、家族势力影响的社会历史根源	122
二、宗族势力、家族势力复活之原因	127
三、宗族势力、家族势力对村民自治的影响	130
四、黑恶势力对村民自治的影响	138
第二节 关于村委会选举中的贿选问题	143
一、贿选问题的具体表现	144
二、贿选问题产生的原因及其危害	148
三、彻底解决贿选问题的司法实践难度	151
第三节 关于村委会和党组织关系不协调的问题	155
一、“两委”矛盾产生的历史及现状	156
二、“两委”关系不协调的原因分析	160
三、解决“两委”矛盾的路径探索	167

第四节	关于村民自治行政化倾向的问题	171
一、	村民自治行政化倾向辨正	171
二、	村民自治行政化倾向的表现及其原因分析	176
三、	克服村民自治行政化倾向的探索	183
第四章	天津市武清区村民自治的探索创新 ...	187
第一节	天津市武清区概况	188
一、	悠远的历史	189
二、	得天独厚的优势	190
三、	飞速发展的经济	191
第二节	武清区村民自治的发展历程和特点	195
一、	有武清特色的村民自治深化形式——村民 代表会议制度的发展阶段	196
二、	武清区的村民自治历程凸显区委和区政府的 主导作用	196
三、	武清区实行村民自治的优势因素	198
第三节	武清区村民自治的制度设计	200
一、	明确权责,以村党组织为领导核心、村民代 表会议为权力中枢、村委会为执行机构的村 民自治机制的制度框架	201
二、	建章立制,完善村民自治制度体系	207
第四节	武清区村民自治的运行机制	208
一、	民主选举	208
二、	民主决策	209
三、	民主管理	210
四、	民主监督	211
第五节	武清区村民自治的典型实例	213
一、	汉沽港镇四街顺利完成“中华自行车王国”	

启动区征地任务	213
二、下朱庄街南北辛庄村运用村民自治机制,稳步 推进社会主义新农村建设	215
三、大孟庄镇后幼庄村落实村民自治,发扬基层 民主,全力推进村级各项事业建设	216
四、后蒲棒村以推进村民自治作保障加快建设 社会主义新农村	219
第六节 武清区村民自治的突破和启示	223
一、武清区村民自治的突破	224
二、武清区村民自治的启示	230
第五章 村民自治视域下党的建设路径分析 ...	239
第一节 农村基层党组织在村民自治中的角色和 功能	239
一、农村基层党组织在村民自治中的角色	240
二、农村基层党组织在村民自治中的功能	246
三、体现基层党组织角色和功能的体制探索	250
四、创新基层党组织设置方式,实现党建 工作网络的全覆盖	258
第二节 村级领导班子和干部队伍建设路径探索 ...	262
一、加强村级党组织班子建设,创新班子选配机制 ...	262
二、加强村级干部队伍建设,创新干部教育管理机制 ...	268
第三节 党员队伍建设路径探索	272
一、加强农村党员队伍教育管理,充分发挥党员 先锋模范作用	273
二、深化党内民主建设,落实党员民主权利	292
第四节 农村基层党组织建设典型实例	303
一、武清区白古屯乡东马房村党支部——新农村	

建设的领头雁	303
二、河西务镇五七村党支部书记助理官书艳——	
励志新天地 谋求新作为	310
三、汉沽港镇六道口村党总支书记刘猛——	
一片赤诚为乡亲	314
四、豆张庄乡西柳行村张凯——一位普通党员的	
靓丽人生	316
五、河西务镇孝力村张振玲——将热情和亲情	
献给妇女姐妹的党员大姐	321
附一 村级组织关系示意图	326
附二 村民代表会议发挥权力中枢作用示意图	327
附三 武清区村级公共事务办理流程说明	328
1. 村级重大事项民主决策流程(综合)	329
2. 村民会议议事决策流程(集中开会形式)	330
3. 村民会议议事决策流程(分散入户形式)	332
4. 户代表会议议事决策流程(集中开会形式)	334
5. 户代表会议议事决策流程(分散入户形式)	336
6. 村民代表会议议事决策流程	338
7. 民主理财流程	340
8. “一事一议”筹资筹劳流程	341
9. 村级集体资产处置流程	342
10. 农村经济合同签订流程	343
11. 农村土地承包流程	344
12. 办理农村土地承包合同公证流程	345
13. 林木砍伐审批流程	346
14. 农村财务收支审批流程	347
15. 农村财会人员任免流程	348

16. 村级公章委托代理使用流程	349
17. 城镇居民、农村居民最低生活保障申请审批 流程	350
18. 计划生育二胎审批流程	351
19. 确认计划生育奖励扶助对象流程	353
20. 农村五保申请审批流程	354
21. 农机购置补贴流程	355
22. 村务公开流程	356
23. 农村基层党组织发展党员操作流程(一)	357
附四 武清区村民自治制度规则	364
1. 武清区村民自治示范章程	364
2. 武清区村民会议和户代表会议议事示范规则	377
3. 武清区村民代表会议议事示范规则	382
4. 武清区村民代表会议村务监督小组工作示范 规则	385
5. 武清区村民代表会议民主理财小组工作示范 规则	387
6. 武清区村民代表选举办法	389
后 记	394

导 论

中国农村村民自治是改革开放以来形成的一种乡村治理模式。村民自治这一制度化的农村社会政治秩序是中国政治体制改革最深入的一个领域,它作为基层直接民主的有效形式,从根本上改变了中国社会普遍存在的自上而下的授权方式,将一种自下而上的农村社会公共权力产生的方式用制度确定下来,体现了法治和民主精神,是现阶段我国民主政治建设的起点和突破口。村民自治的纵深发展不仅触及了中国农村传统的组织体制、管理体制和思想观念,而且影响到这一制度的推动者和领导力量——中国共产党自身。从1987年以来尤其是1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)颁布实施以来,全国各地大量的经验事实表明,村民自治制度实施以后,农村党支部面临着系列前所未有的问题,有的地方甚至面临着严峻的挑战。这些问题和挑战,对于党的农村基层组织建设既有积极的推动和促进作用,也有消极的影响和危害,有的甚至是复杂地纠合在一起,需要作进一步的深入研究。

一、乡村政治研究的问题来源

基层政治的发展,特别是村民自治运动的深入和法制化是乡村政治研究的现实起源。党的十一届三中全会以后,我国进入了改革开放的新时期。改革率先从农村突破,在全国范围内普遍实行了以“大包干”为主要形式的家庭联产承包责任制。这一制度的推行,使农民获得了生产经营自主权,也使农村的生产方式和分配

方式发生了根本性的变化,使原来负责组织农民统一生产、统一分配的生产大队、生产队两级组织失去了依托逐渐瘫痪,由此导致了基层管理的某些职能无人负责,村庄里出现了一定程度的无序和混乱状态。^①在这种情况下,一些地方的农民自发创设了村民委员会这一新的组织形式,以应对由人民公社解体而出现的政治真空状态。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。村民委员会成立后,与村民一起订立村规民约,实行村务民主管理,取得了很好的效果。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,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。这在一定程度上化解了因人民公社体制解体带来的农村社会的“无组织状态”。这一新生事物的出现,得到了党中央的高度重视和充分肯定,村民委员会这一自治组织方式将农民重新组织到国家可以控制的秩序内。但是村民委员会既然是群众自治组织而不是官方组织,就需要通过群众参与的民主方式加以建立。1981年6月,中国共产党在总结历史经验和教训的基础上,在《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,把“村民委员会”这一组织形式写进了宪法条文,明确规定了村民委员会的性质和任务,确立了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。在“八二宪法”颁布后,各地按照宪法要求,进行了建立村委会的试点,全国农村逐步建立了乡镇政府和村民委员会。

^① 这主要是由于在人民公社和生产大队解体后,国家从经济领域中退出,乡村社会处于一种自在状态。由于公社解体后的大部分农村还没能相应地建立新的有效的社会整合方式,在一定程度上造成了乡村社会的失范。

作为农村群众性自治组织的村民委员会的发展历程大体上经过了四个阶段：1980年至1982年是村民自治的萌芽和产生阶段；1982年至1987年是村民自治试行和推广阶段；1997年至1998年是村民自治规范和巩固阶段；1998年至今是村民自治的推进和深化阶段。

据《人民日报》2008年1月12日报道，来自民政部的数据显示，2005—2007年这一轮村委会换届选举中，623690个村已完成选举，全国平均选举完成率达99.53%。《村委会组织法》正式颁行近10年，我国村民自治法律体系日臻完善，村民的选举权、知情权、决策权、参与权和监督权得到进一步保障，村民自治已成为村民身边“看得见摸得着的民主”。党的十七大报告指出，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度。截至2007年，中国农村已建立起62万多个村民委员会，村委会选举的全国平均参选率在90%以上。

《村委会组织法》于1998年11月4日正式颁布施行后，我国31个省份均陆续制定了村委会组织法实施办法，进一步明确村委会的选举及运作程序等。为了保障村委会选举严格依法进行，已有27个省份制定了专门的村委会选举办法。民政部基层政权和社区建设司司长詹成付指出，我国村民自治的法律制度体系，宪法是核心，《村委会组织法》唱“主角”，还有不同层次的地方法规、部门规章、基层制度。这个法律体系如今日益健全完善，相关规定更加细化、更为系统、更具操作性。

“村情发言人”制度，如今已在江苏姜堰市全面推行。村建设规划、征用土地补偿、村集体经济项目立项承包等与村民利益特别密切的事项，都要召开村民会议或村民代表会议。村负责人作为“村情发言人”当场介绍情况，并接受村民提问和质询。天津市武清区、河北省青县、江苏省太仓市等完善村民代表会议制度，加大对村官的监督。村民代表会议每年听取和审议村委会工作报告和

村干部述职报告,评议“两委”班子成员。天津市武清区 2003 年村级组织换届以来,10 余名党支部成员、10 余名村委会成员因评议不合格被依法依规解除了职务。

截至 2008 年初,我国 96% 的农村已经建立了实施民主决策的村民会议或村民代表会议制度;80% 以上的村庄制定了村民自治章程或村规民约;91% 的农村建立了民主理财、财务审计、村务管理等制度。为了更好地让村民参与和监督村务,广东、河北、甘肃等 7 个省份的人大常委会通过地方性法规,制定了专门的村务公开办法;还有一些省份专门制定了村民代表会议办法,把村民代表会议制度落到实处。

伴随着村民自治的实践进程,在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,乡村政治开始进入学者的视野。从 1987 年通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》到 1998 年《村委会组织法》的修订和全面实施,农村基层民主主要是发展村级民主。村民自治制度建立标志着以公民权为基础的乡村政治开始生成,并成为学者们关注的对象。“大概地说,对乡村政治研究的定位可以从两个方面进行:政治的定位和学术的定位。政治定位指涉的是乡村政治的发展特别是村民自治建设在中国的宏观政治发展进程中的现实意义或影响;而对乡村政治研究的学术定位,问的是乡村政治的研究在当前理论研究的问题体系中的位置:这是一个什么问题,在什么框架中去研究它更合适。”^①乡村政治的研究,是当前基层政治研究事实上的主体部分,它主要指向的是乡镇基层政权和村级自治机构的行为、制度、结构以及它在整个国家政治体系和社会环境中的结构地位与制度关联等多方面。

① 熊万胜:《乡村政治研究中的“国家与社会”框架》,http://www. quanwen. com. cn/doc/1313540/。