



科学发展主题案例
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

基层民主建设

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社
党建读物出版社



|科学|发|展|主|题|案|例|

KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

基层民主建设

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 教 育 出 版 社
党 建 读 物 出 版 社

责任编辑：郭 涛

装帧设计：肖 辉

责任校对：钱玲娣

图书在版编目（CIP）数据

基层民主建设 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：党建读物出版社：人民出版社，2011.7

（科学发展主题案例）

全国干部学习培训教材

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0206 - 6

I. ①基… II. ①全… III. ①社会主义民主 - 建设 -
中国 - 干部教育 - 教材 IV. ① D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 030541 号

基层民主建设

JICENG MINZHU JIANSHE

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：黄树贤 欧阳淞

人民出版社 出版发行
党建读物出版社

河北新华第二印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：19.75

字数：278 千字 印数：1 - 100000 册

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0206 - 6 定价：41.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误、可随时更换 电话：（010）58587660

序 言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的 10 本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：**李源潮 中央政治局委员、中央书记处书记、
中央组织部部长
- 副主任：**锥树刚 中央宣传部常务副部长
王尔乘 中央组织部副部长
- 委员：**陈喜庆 中央统战部副部长
王其江 中央政法委副秘书长
何毅亭 中央政策研究室常务副主任
李书磊 中央党校副校长
董 宏 中央文献研究室副主任
欧阳淞 中央党史研究室主任
朱之鑫 国家发展和改革委员会副主任、党组副书记
王立英 中央纪委驻教育部纪检组组长
王志刚 科技部副部长、党组副书记
罗平飞 民政部副部长、党组副书记
郝赤勇 司法部副部长
李 勇 财政部副部长
杨士秋 人力资源和社会保障部副部长
危朝安 农业部副部长、党组副书记
金 阳 国务院国有资产监督管理委员会副主任
柳斌杰 新闻出版总署署长、党组书记
武 寅 中国社会科学院副院长
韩 康 国家行政学院副院长
李升泉 解放军总政治部宣传部副部长
- 办公室主任：**孙学玉 中央组织部干部教育局局长

《基层民主建设》

主 编：黄树贤 欧阳淞

副主编：傅思和 石泰峰 姜 力 韩 康 张立军

目 录

CONTENTS

总 论

- | | |
|----------------------------|----|
| 第一节 基层民主建设的内涵 | 1 |
| 第二节 我国基层民主建设的发展历程 | 7 |
| 第三节 基层民主建设取得的主要经验 | 19 |
| 第四节 按照科学发展观的要求推进基层民主 | 22 |

第一章 基层公共事务公开

- | | |
|--------------------------|----|
| 概述 | 25 |
| 案例 1 瞻榆镇的党务公开 | 29 |
| 案例 2 阳光政务·服务热线 | 37 |
| 案例 3 “1+4+X”村务公开模式 | 46 |
| 案例 4 新竹社区的“阳光居务” | 54 |
| 案例 5 厂务公开中的“一二三四五” | 63 |
| 案例 6 校务公开中的“听证制度” | 76 |

第二章 基层民主选举

- | | |
|----------|----|
| 概述 | 83 |
|----------|----|

案例 7 “公推直选”使南京社区党组织充满活力	94
案例 8 一场外来务工人员参加选举的试验	101
案例 9 贿选“村官”的风波	108
案例 10 一场村级选举的纷争	117
案例 11 社区居民直选“当家人”	129
案例 12 县（市、区）试行党代表大会常任制	133

第三章 基层民主决策管理

概述	141
案例 13 “四议两公开”工作法	147
案例 14 “以事论官”	156
案例 15 “八步工作法”	166
案例 16 “一制三化”	173
案例 17 民主恳谈解六村合并难题	181
案例 18 协商议事机制：企业党政工沟通的桥梁	190
案例 19 “党政联席会议议事规则”的实践	197

第四章 基层民主监督

概述	205
案例 20 质询会上说分明	212
案例 21 由“官评官”到“民评官”	220
案例 22 第 311 号提案	229
案例 23 村民监督委员会管大用	235
案例 24 村组“三会”制度	246
案例 25 “最牛县委书记”被舆论曝光去职	254

第五章 基层群众自治

概述	261
案例 26 小源林场合同纠纷缘何一波三折	265
案例 27 一起令人震惊的违法撤换村干部事件	271
案例 28 干岔子村的今昔	277
案例 29 “居民说事”说出了和谐	284
案例 30 居民听证会解决社区难题	292
案例 31 自然村落中的“一会六站”	298
后 记	305

总 论

发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事务，是社会主义民主最广泛的实践，是社会主义民主政治建设的基础性工程。发展社会主义基层民主，有利于坚持和巩固人民当家作主的政治地位，有利于反映和实现人民群众的意志和愿望，有利于密切党和政府同人民群众的联系，有利于调动一切积极因素为改革开放和社会主义现代化建设服务，有利于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，有利于推动科学发展、促进社会和谐、实现国家长治久安。

第一节 基层民主建设的内涵

在社会政治生活中，民主实践是多种多样的。基层民主是民主的基础形态，基层民主越发展，较高层次的民主政治就越有可能拥有强大的物质力量和深厚的群众基础。

一、民主的概念

一般认为，民主就是多数人统治，是人民的统治。在古希腊城邦制国家的发展史中，民主政体只是城邦政治的一种类型。随着资产阶级革命的

兴起，在与君主、贵族斗争中获得胜利的资产阶级选择了“民主政治”或“民主政体”作为政治体制设计的理论和实践形式。

在继承和发展以往民主成果基础上，马克思主义认为，民主就是人民自己创造、自己建立、自己规定国家制度，并运用这种国家制度决定自己的事务，即人民当家作主。由于人民和人民当家作主都是历史的范畴，因此在不同时期，民主就具有不同的本质和形式。在阶级社会，民主的主体总是经济上占支配地位、政治上占统治地位的阶级。在社会主义国家建立以前，劳动人民的民主权利从根本上是得不到保障的。

新中国成立后，中国共产党人把马克思主义民主理论与中国革命和建设的实际相结合，总结我们党和我国人民在民主建设方面的经验和成就，逐渐形成了中国特色社会主义民主理论。这一理论将民主与社会主义的前途命运联系起来，提出，民主是社会主义的本质，没有民主就没有社会主义。经过几十年的实践探索，当代中国的民主从内容到形式都得到了极大的丰富和发展，既有政治民主、经济民主，也有社会民主、党内民主，是各个领域和各个方面民主的全面发展和协调统一。邓小平同志曾经指出，发展社会主义民主，就是要逐步实现党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化。党的十二大报告提出，社会主义民主主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会主义生活的各个方面，发展各个企事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。党的十六大报告指出，作为全面建设小康社会的重要目标，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。其中，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的十七大报告强调，“人民民主是社会主义的生命”，要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。

目前,我国已经形成人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度四大民主制度。党的十七大报告还把“扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义”,作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。

二、我国人民民主的基本内容

我国的人民民主始终坚持马克思主义民主理论与中国实际相结合的基本原则,充分借鉴吸收了人类政治文明的合理因素,不但从思想观念而且从制度形态上充分肯定了国家和政府的权力来自人民的授予和委托,国家和政府的权力是用来维护和实现人民根本利益的工具。

从内容来看,我国人民民主包含的具体内容是不断丰富发展的。把握角度不同,内容体系的分类也会有所变化。根据民主实践的历程归纳,从公共权力的产生和运行角度把握,我国人民民主的基本内容包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等。这一概括,在20世纪80年代以来的中国基层农村村民自治实践中,得到了较为具体而充分的体现和发展完善;在1994年民政部下发的《全国农村村民自治示范活动指导纲要(试行)》中首次出现了“四个民主”的提法;1994年第十次全国民政会议正式使用;1997年党的十五大报告则在一般民主政治的意义上进行了阐述;2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中明确提出:“保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”这些都反映了党对人民民主基本内容的深刻把握,体现了中国特色,拓展了人民民主的实践空间。

——民主选举。民主选举是人民授予和委托权力的过程,是指具有选举权的公民,根据自己的意愿,按照法定形式,在一定范围内通过选举产生公共权力行使者的过程。在我国,公共权力的行使者包括国家各级代表机关的代表和某些国家公职人员等。民主选举又分为直接选举和间接选举两种。直接选举是指由选民直接投票选出公共权力行使者的选举方式。间接选举是直接选举的对称,它是经过一个或几个中介环节的

选举方式。二者并用是我国选举制度的基本原则之一。我国实行直接选举和间接选举并用的民主选举制度是从1953年开始的。基于当时的实际情况，选举法只规定基层人大的代表由直接选举产生，县以上（包括县）地方各级人大和全国人大代表都由间接选举产生。随着政治、经济、文化和交通等各方面的发展，1979年选举法规定直接选举扩大到县级。党的十一届三中全会以来的实践证明，直接选举和间接选举并用的民主选举制度，既符合我国的国情，又能使人民当家作主的民主权利得到较好的实现。

——民主决策。民主决策是指在决策的规则和程序方面，保证广泛的人民参与，倾听意见并集中民智，使决策建立在民主和科学的基础之上。从历史上看，决策之难，最难在于兼顾民主和效率。从这两者出发，产生了决策的两种基本形式，合议制（或称委员会制）和首长制，即“少数服从多数”和“首长一人拍板”。前者可以提高科学决策的概率，但往往旷日持久，久拖不决；后者可以提高执行效率，但容易滋生权力专断、决策错误。从世界范围看，政府行政大多采取首长制，以强调效率；而政党、议会活动大多采取合议制，以在更宏观层面确保民主。在我国，从新中国成立起到1982年，政府决策在制度上实行合议制，重大决策都要开会表决，少数服从多数。但由于历史的原因，政府决策合议制民主的一面有时候难以得到发挥，效率也难以提升，责任难以落实，因此1982年宪法将各级政府的决策机制改为首长负责制。近年来，随着民主进程的推进，“科学民主决策”已成为加强党内民主建设和政府体制改革重要目标之一，内容也越来越广泛，主要包括集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度等。

——民主管理。民主管理是相对于绝对服从绝对权威的管理而言的，是指管理者在“民主、公平、公开”的原则下，协调各种行为达到管理目的的一种管理方法。民主管理既符合人们的心理要求或“以人为本”管理思想，也是管理者所追求的一种管理艺术，运用得当，有利于唤醒人的主体意识，弘扬人的主体精神，发挥人的主体能力。因此，民主管理又是

一种群众参与下的多数人管理多数人的管理。我国宪法第2条规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。这一条从宏观上对我国民主管理的内容进行了概括。在具体实践中，我国民主管理的表现形式各异，从国家层面看主要包括坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。我国各族人民、各界人士，通过这些形式参加国家事务和企事业单位的管理，行使宪法赋予的各项权利并承担宪法赋予公民的责任和义务；在基层社会的自治中，管理更是人民的直接行为，成为人民民主的实体。

——民主监督。民主监督是对公共权力行使者的制约，是指人民对国家各级代表机关和公职人员进行监督，以纠正各种违法违纪违规行为的过程。作为“自下而上”的非权力性监督，民主监督主要是通过提出建议和批评，协助党和国家机关及各类组织改进工作，提高工作效率，克服官僚主义。我国宪法第四十一条对此有明确规定：中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。党的十五大报告也明确提出：“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用。加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一。加强对党和国家方针政策贯彻的监督，保证政令畅通。加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，严惩执法犯法、贪赃枉法。”这些都为我们在实践中，通过中国共产党党内监督、其他党派的党际监督、人民代表的监督、人民舆论的监督和人民个体的监督等多种形式，加强民主监督指明了方向。

三、我国基层民主的主要形式

从民主参与的领域和范围来看，我国基层民主主要包括党内基层民主、基层政权民主建设、城乡基层群众自治和企事业单位职工民主管理。从民主参与的主体来看，主要包括基层党员、基层群众和企事业单位中的职工。

（一）党内基层民主

党内基层民主是党内民主的基础和重要切入点。发展党内基层民主，就是要尊重党员的主体地位，发挥党员的主体作用，鼓励党员和党员代表在党章规定的范围内积极发表意见，直接或间接地参与、决定和管理党内事务，调动党员的积极性、主动性和创造性，增强党员对党的事业的责任感。推进党内基层民主，要在企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，依照党内法规实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障党员的知情权、参与权、选举权、监督权。目前，党内基层民主主要表现在基层党务公开、党内选举、党内决策与监督等环节。

（二）基层政权民主建设

基层政权是人民民主专政的基础组织，是国家政权的重要基础。党的路线、方针、政策和国家的法律法规以及上级党委、政府的工作部署，都要通过基层政权去落实。依照《中华人民共和国宪法》规定，我国农村基层政权组织为乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府。因此，农村基层政府可以定位在乡、民族乡、镇这一级。基层政权民主建设是指基层人民代表大会和基层人民政府按照民主执政和民主行政的要求，依法管理国家和社会事务，通过各种形式支持和扩大公众对基层政权决策、管理、监督和选举的有效参与。目前，基层政权民主建设主要体现在基层人民代表大会选举、政务公开、社会听证等方面。

（三）城乡基层群众自治

基层群众自治就是基层群众的自我管理、自我服务、自我教育、自我