

乡村民主

——中国农村自治组织形式研究

包心鉴 王振海 主 编

中国广播电视出版社

乡 村 民 主

—中国农村自治组织形式研究

包心鉴 王振海 主编

中 国 广 播 电 视 出 版 社

乡村民主

——中国农村自治组织形式研究



主编

中国广播出版社出版
北京海淀区中关村大街10号
新华书店总店发行

850×1168毫米 32开 120千字

1987年1月第一版 1987年1月第一次印刷

印数:1—3000册 定价:3.80元

ISBN7-5043-0749-1/D·101

本书初稿作者

包 心 鉴：	一、十
王 振 海：	三、八、十二
于 向 阳：	二、九
鲁 士 恭：	五、十一
韩 希 江：	四
孙 斌：	六
陈 建 坤：	七

全书由包心鉴、王振海修改统编。

目 录

一、伟大的创举：

中国乡村民主的有效形式…………… (1)

二、历史的轨迹：

中外历史乡村基层组织溯源 …………… (14)

三、性质与职能：

乡村基层自治组织的政治社会功能 …………… (45)

四、产生与规模：

乡村基层自治组织的构建模式 …………… (60)

五、办事机构：

乡村基层群众自治的组织依托 …………… (76)

六、素质与作风：

乡村基层自治组织成员的必备条件…………… (109)

七、原则与方法：

乡村基层自治组织如何工作…………… (122)

八、村民会议：

乡村基层群众自治权力的最高组织形式…………… (136)

九、村规民约：

乡村群众自治的“法规”遵循…………… (150)

十、党“村”关系：

党的领导与民主自治的有机统一…………… (164)

十一、国家政权与群众自治：

人民政权指导下的乡村民主…………… (177)

十二、典型的启示：

乡村基层群众自治实践的理论分析…………… (187)

一、伟大的创举

中国乡村民主的有效形式

在建设具有中国特色社会主义民主的伟大工程中，有一种具有无限生命力的民主组织形式，这就是活跃在广大乡村的基层群众自治组织村民委员会。1987年11月24日，第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，这一新的法律的诞生，标志着我国乡村基层人民群众的民主自治进入了一个新的发展阶段。随着村民委员会组织法的试行和全面贯彻，村民委员会这一遍布全国的具有中国特色的群众性自治组织不断巩固和发展，在广袤的农村大地上，为促进社会主义民主建设和两个文明建设，有力地发挥着作用。这是中国社会主义民主建设的一项伟大的创举。

（一）村民委员会是党的十一届三中全会以来农村改革的直接产物

村民委员会这一村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，是在党的十一届三中全会以来我国农村广泛而深刻的改革中出现的，它的产生、巩固和发展，本身就是改革的成果，从一个侧面反映着我国社会主义改革前进的步伐。

我国正处在社会主义的初级阶段，并且是一个乡村人口占绝对多数的、生产力仍然相当落后的农业大国。十多亿人口，八亿在农村，在广大农村，自然经济和半自然经济占相当比重，广大农民基本上还是依靠手工工具搞饭吃。在这样一个落后的东方大国如何建设社会主义，这是马克思主义发展史上的一个新课题。在农村建设问题上，我们曾经经历了严重的曲折，付出了巨大的代价。从50年代后期开始，由于“左”倾错误的影响，曾经急于求成，盲目求纯，以为社会主义所有制形式越大越公越好，在农村全面实行政社合一、一大二公、三级所有、队为基础的管理体制，依靠群众运动和强迫命令组织生产及其它农村建设。这种僵化的管理体制造成了吃大锅饭的弊端和普遍贫穷的局面，严重挫伤了广大农民的生产积极性。党的十一届三中全会，开始了依靠改革根治贫穷落后、建设社会主义的伟大历程。改革首先在农村展开，从实行家庭联产承包责任制和其他形式的经营责任制突破，由此逐步深化，大力发展农村商品经济，促进农村经济向生产的工业化、商品化、社会化过渡。短短几年的改革，就在相当广阔的程度上改变了农村长期以来贫困落后的面貌，不仅使广大农民的温饱问题基本得到了解决，而且使一部分地区的农民提前进入了“小康水平”。十一届三中全会以来我国农村改革的成功奥妙在于，改革始终贯彻民主的原则和自治的原则，把农民的生产经营同他们的经济效益直接挂起钩来，使农民在生产和生活的

日益变化中切实感受到自己是生产的主人，是社会的主人，从而激发了巨大的生产热情和持久的积极性。随着农村经济改革的深化和物质、文化生活水平的日益提高，广大农民当家作主、自我管理的积极性必然随之高涨，必然更深一步地触及到农村基层的政治体制改革。村民委员会，就是在农村经济、政治体制改革的不断发展中应运而生的。

早在1981年，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》就指出，在基层社会生活中，要逐步实现人民的直接民主，以逐步建设高度民主的社会主义政治制度。1982年党的十二大进一步强调，社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展基层社会生活的群众自治。1982年12月颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”这一规定，明确揭示了村民委员会的性质和作用，从国家的根本大法上保证了村民委员会在我国社会主义建设中的重要地位。在新宪法颁布以后，我国各地按照宪法的规定，在实行政社分开、建立乡政府的同时，有领导、有计划、有步骤地开展了建立村民委员会的工作。这是伴随着农村经济体制改革的深化而进行的农村基层政治体制的重大改革。这一历史性的变革使我国乡村管理体制发生了重大变化。到1985年2月，全国建立村民委员会的工作基本结束，共

建立村民委员会 92 万多个。随后,各地村民委员会进入巩固、整顿和发展的阶段。几年的实践证明,村民委员会这一改革中的新生事物具有无限生命力,大部分村民委员会在实行村民的自我管理、自我教育、自我服务,促进农村基层社会主义民主和两个文明建设中发挥了重要作用。同时也应该清醒地看到,正是由于村民委员会是改革中的新生事物,诞生的时间还不长,还缺乏足够的经验,所以某些方面还不尽完善,在一部分地方,特别是经济发展还处于比较落后的地区,村民委员会的建设还是一个比较严重的薄弱环节。不论是经济发达地区还是经济落后地区,都应继续加深对村民委员会地位、性质和作用的认识,提高加强村民委员会建设的自觉性。这是农村经济体制改革深化的迫切需要,也是我国政治体制改革和社会主义民主建设题中应有之义。

(二) 村民委员会是发展社会主义民主的重要措施

村民委员会这一新生事物所以具有无限生命力,从根本意义上说,在于它符合社会主义民主的发展方向,是在我国当代历史条件下发展社会主义民主的重要措施。因此,必须首先站在发展社会主义民主的高度来认识村民委员会的历史意义。

社会主义民主,是在批判地继承以往民主制度某些合理的形式的基础上,由无产阶级和各方面人民群众共

同创立的新的政治制度。社会主义民主的实质是人民群众在享有对生产资料所有权和支配权的基础上，成为国家和社会的主人，充分享有管理国家以及其它社会事务的各项权利，享有自己管理自己、自己教育自己、自己发展自己的权利。简言之，社会主义民主就是人民真正当家作主，它是比包括资产阶级民主在内的以往一切民主制度都高得多的民主制度。社会主义民主在建设具有中国特色社会主义的伟大事业中占有十分重要的地位。社会主义现代化建设是全面建设，它不仅要实现高度的物质文明和高度的精神文明，而且要实现高度的民主制度；高度的物质文明、高度的精神文明、高度的社会主义民主，三位一体，方能构成社会主义现代化。不仅如此，社会主义民主建设还是物质文明建设和精神文明建设的必要条件和强大动力，没有充分民主的政治环境和安定团结的社会环境，不保证广大群众切实当家作主的权利，人们的积极性就难以充分调动起来，那样就会直接影响两个文明的建设。社会主义民主建设是一个长期的发展过程，尤其是在我国社会主义初级阶段，既因为封建专制主义的影响很深而使民主建设具有特殊的迫切性，又因为受到历史和现实条件的限制而使民主建设只能有秩序有步骤地进行。这就要求我们在加强社会主义民主建设上必须付出长期不懈的努力。

社会主义民主发展包括间接民主和直接民主两个方面，是间接民主和直接民主的统一。所谓间接民主，就是

通过人民选出来的代表所组成的各级人民代表大会，以及由各级人民代表大会所选任的各级人民政府，来代表人民群众行使民主权利，决定国家大事，管理国家和社会事务。所谓直接民主，就是在一部分社会领域和区域，实行群众自治，由人民群众依照国家法律实行自我管理。由于历史和现实的社会条件限制，在社会主义相当长时期内，不可能实行全体人民都直接行使国家权力，都直接参与对国家和社会事务的管理，而只能依靠各级人民代表大会和人民政府来代表人民进行管理。这也就是说，社会主义民主建设在相当长时期内和很大程度上，只能实行以间接民主为主体，直接民主为辅助。然而，社会主义民主是一种朝着更高目标发展的民主形态，间接民主要向直接民主发展，并在民主建设的现实过程中逐步开拓直接民主的广度和深度，这是社会主义民主发展的总趋势。我国的城市居民委员会和农村村民委员会，就是在基层社会生活实行直接民主的有效形式和重大措施。城市居民委员会，是早在 1954 年就普遍建立的，几十年来，各地居民委员会在发展城市居民直接民主方面发挥了重要作用。村民委员会，就是在总结城市基层群众自治经验的基础上，适应农村改革的趋势和生产力发展需要，发展农村社会基层直接民主的重要途径。所以说，村民委员会虽然位于基层，规模不大，但它却从本质上代表着社会主义民主的发展方向。

社会主义民主建设的实践反复告诉我们，发展社会

主义民主，必须加强人民代表机构和人民政府的建设，但仅仅如此是不够的，同时必须努力创造条件发展直接民主，让人民群众有更多的机会直接参与对国家和社会事务的管理。正如列宁多次指出：“委托人民‘代表’在代表机关中实行民主是不够的。要建立民主，群众自己应该从下面发挥主动性，实际参加一些国家生活。”^①只有“把极广大的劳动群众吸引来参加管理工作，并制定出种种形式使全体劳动者容易参加管理国家和建立国家制度的工作，只有这时候，社会主义革命才能巩固。……如果具备这样的条件，它就会成为伟大的力量”^②发展直接民主，当然要受到种种条件的限制，实践证明，在基层社会生活实行群众自治，不仅是必要的，而且是可行的，这既是发展社会主义直接民主的有效的突破口，又是对发展社会主义间接民主的有力补充。村民委员会对于社会主义民主建设的深远意义正在于此。村民委员会是在党和国家的领导和支持下，采用民主自治的方式，按居住区实行自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织，从其本质上说，这是一种直接民主的组织形式，它生动体现了人民直接当家作主的权利，反映了我国社会主义民主发展的一定广度和深度，是具有中国特色的社会主义直接民主制度。

（三）村民委员会是农民群众民主自治的阵地和课堂

① 《列宁全集》第24卷第141页。② 《列宁全集》第28卷第399页。

发展直接民主，核心在于自治。村民委员会这一新生事物对于社会主义民主建设的重大现实意义，关键也就在于“自治”二字。“自治”一词，早已有之，从其本来意义上说，就是“自己处理自己的事务”，或“对自己的事务行使一定的权力”。这是原始意义上的民主。社会主义民主国家制度同自治不仅不是对立的，而且应当以高度发达的群众自治作为其发展基础。正如马克思早在总结巴黎公社经验时就深刻指出的：“公社的存在自然而然会带来地方自治，但这种地方自治已经不是用来对抗现在已被废弃的国家政权的東西了。”^①我们人民民主专政的国家政权必然要求基层社会生活实行群众自治。发展基层社会生活的群众自治，具有多方面的现实意义。村民委员会，这种农村基层群众性自治组织，既是农民群众实行民主自治的阵地，又是培养农民群众民主意识、提高自治能力的课堂。几年来我国各地村民委员会在各自居住地所发挥的现实作用，有力证明了基层社会生活实行群众自治的意义和作用。

首先，村民委员会有力地发挥了群众自治的作用。过去长期间，由于管理体制上的弊端，广大农民很难谈得上有多少民主权利，不少人甚至不知民主为何物。村民委员会的最大现实价值就在于它是农民群众自治的阵地，是自我当家作主的地方。村民委员会成员由村民直接选举产生，村民委员会向村民会议负责并报告工作，涉

^① 《马克思恩格斯全集》第17卷第361页。

及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定。在这里，真正体现了由民作主、自我管理，发挥了民主自治的巨大魅力。

其次，村民委员会有力地发挥了依靠群众自己的力量办理自己的事情的作用。我国人口众多，幅员辽阔，加之国力尚不丰富，关系到人民群众切身利益的许多社会事务，如果完全依靠国家包办，是很难奏效的。特别是在生产力还比较落后的广大农村，农民群众的衣、食、住、行，婚、丧、嫁、娶，生、老、病、死，在很大程度上，必须依靠农民群众自己的力量去办理。村民委员会正是在这一方面发挥了它独特的作用。村民委员会是全体村民的自治组织，依靠全体村民的力量，为全体村民办事，是它生存的根本。依靠全体村民的力量来办理本村的公共事务和公益事业，许多困难就得到了妥善解决，给全体村民带来了极大的方便和好处。广大农民已经从实践中深深尝到了通过村民委员会进行自我服务的甜头，他们说：“村民委员会是个宝，一时一刻也离不了。”

第三，村民委员会有力地发挥了调解民间纠纷、维护社会安定的作用。凡是有人群的地方就有矛盾，特别是在文明程度尚不发达的农村，许多矛盾以至民间纠纷长期难以解决，甚至由此造成不安定的因素。过去依靠地方政府来处理这些矛盾，一些基层干部把自己摆在“我说你听，我管你服”的位置上去处理民间矛盾和纠纷，效果往往不好，甚至会造成新的对立情绪。村民委员会在这

方面发挥了过去地方政府所难以发挥的作用。村民委员会专门设人民调解委员会，把矛盾和纠纷交给村民自己去讨论解决。依靠村民会议所共同制定的村规民约规范各自的行动。由于村民委员会的委员是村民自己选举产生的，是广大村民所信任的人，由于解决矛盾的人和矛盾双方都是站在平等角度上的，因而许多矛盾和纠纷就在平等和谐的气氛中得到了妥善解决。村民委员会的这一实践也开辟了在社会主义条件下如何解决人民内部矛盾的途径。

第四，村民委员会有效地克服了长期以来一些基层干部中存在着的简单粗暴、强迫命令的官僚主义作风。紧紧依靠群众，密切联系群众，全心全意为群众办事，这是我们党创立的优良传统。在革命战争年代，“官”民如鱼水相依。然而在社会主义和平建设中，由于条件的变化和种种历史原因，这一优良传统在一部分干部中逐渐丢失了，在一些农村基层干部中，也滋生了种种脱离群众、甚至凌驾于群众之上的官僚主义作风，破坏了干群关系，甚至引起群众极大的不满和反感，由此削弱了社会主义制度和党的领导在农民群众中的威信。村民委员会，在如何克服官僚主义方面也是一种有益的尝试。村民委员会组织法规定，村民委员会成员不脱离生产，完全置于村民的管理监督之下，村民会议有权撤换和补选村民委员会成员。这样，就从制度上保证了全体村民的主人翁地位，保证了农村基层群众自治中一部分管理人员的“社

会公仆”的地位。我国村民委员会的这些创造，有力证明了列宁的精辟论述：“只有当全体居民都参加管理工作时，才能彻底进行反对官僚主义的斗争，才能完全战胜官僚主义。”^①

第五，村民委员会的自治实践，有力地提高了农民群众的民主意识和民主能力。发展社会主义民主，一要靠逐步健全和完善各种民主制度；二要靠不断增强人民群众的民主意识，提高民主能力。这两个方面相互依存，缺一不可。对于民主制度来说，人民的民主意识和民主能力是不可缺少的基础，没有人民的民主觉悟，任何好的民主制度都难以巩固和发展。在我国广大农村，封建专制主义影响还很深，科学文化还相当落后，相当一部分农民还处于文盲半文盲状态。在一些贫困地区，愚昧迷信现象还普遍存在。这些现实情况，决定了提高广大农民群众的民主意识和民主能力，是一项极为迫切的任务。对于广大群众来说，民主觉悟的提高和民主能力的增强，主要是靠实践而不是主要靠理论，要让人民群众从实实在在的事实中和亲身感受中体会到民主问题的重要性，学会正确地使用民主权利。村民委员会，就是实际培养农民群众民主意识的课堂，训练民主能力的场所。通过开展农村基层的各种自治活动，引导和组织农民群众进行自我管理和自我教育，就会使农民群众从切身感受中体会到民主如同粮食、布匹一样须臾不可缺少，学会如何运

^① 《列宁选集》第3卷第788页。