

美国福特基金会资助研究项目

黑龙江省 村民自治研究

曲 伟 主编

黑龙江人民出版社

美国福特基金会资助研究项目

黑龙江省村民自治研究

曲 伟 主 编

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

黑龙江省村民自治研究/曲伟著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2005. 8

ISBN 7-207-06791-7

I. 黑... II. 曲... III. 农村—群众自治—研究—黑龙江省 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 104820 号

责任编辑: 许文峰

封面设计: 李嘉枫

黑龙江省村民自治研究

曲 伟 主编

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com E-mail press100@163. com
印 刷 黑龙江省印刷技术研究所印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32·印张 10.94
字 数 250 000
印 数 1-1 000
版 次 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-06791-7/D·866

定价: 25.00 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

目 录

对黑龙江省村民自治状况的研究报告(附英文)·····	曲 伟(1)
黑龙江省村民民主自治发展状况·····	赵瑞政(105)
村民选举的现状分析与对策建议	
——以黑龙江省情况为例·····	朱 宇 赵 晗(120)
村级民主监督的现状与建议	
——以黑龙江农村调查为例·····	许淑萍 王 巍(142)
黑龙江省村民委员会民主管理和民主决策研究	
·····	赵瑞政 王欣剑 田 雨(157)
关于“两委”关系的现实格局、权力冲突、模式选择和基本	
对策的研究报告·····	李元书 王慧然(175)
两委“一肩挑”对村民自治的影响	
——对黑龙江省“一肩挑”状况的调查与反思	
·····	王爱丽(191)
黑龙江省贫困村与富裕村的村民民主自治比较研究	
·····	战学卿 蒙乐群(208)
不同资源占有状况对村民自治实施效果的影响	
——黑龙江省村民民主自治示范村与后进村的比较研究	
·····	鲁 锐(229)
黑龙江农村移民社区与村民民主自互动关系研究	
·····	董鸿扬(247)

黑龙江农村人口居住地理状况与村民民主自治研究

..... 盛 昕 王欣剑(265)

农村社区组织与村民民主自治研究..... 邢晓明(280)

村民直选:趋势、条件和时机..... 王士俊 唐晓英 王积武(296)

黑龙江省村民自治评析..... 刘振军(313)

推进村务公开和民主管理的新起点

——对密山市贯彻落实中办十七号文件的调查与思考

..... 蔡炳华 袁绍志(328)

解决“三低问题”是发挥妇女在村民自治中作用的主要途径

——对黑龙江村民问卷调查的几点思考..... 傅明静(340)

对黑龙江省村民自治状况的研究报告

曲 伟

村民自治是中国 8 亿农民自实行家庭联产承包责任制——实现了经济自由化之后,实现政治民主化的一个伟大创举;是社会生产力发展到一定历史阶段的必然产物,是配合经济体制改革之后的一次深刻的政治体制变革,在某种程度上说也是上层建筑领域的一场革命。研究村民自治的历史演进过程、总结村民自治的正反经验教训、巩固发展村民自治的改革成果,具有极其重要而现实的意义。

基于以上考虑,在福特基金会的立项资助下,2004 年夏秋时节,黑龙江省社会科学院围绕调查村民自治课题,在黑龙江省 9 个市县、34 个行政村的 1040 人中,进行了一次较大规模的、一对一的没有任何外界干扰的问卷调查。被调查的村民中,从男女比例看,大体为 70%、30%;从民族组成看,汉族和少数民族分别占 93%和 7%;从政治面貌看,普通群众、中共党员、共青团员分别为 75%、14%、11%;从经济状况看,人均收入达到和高于全省平均水平的占 69%,低于全省平均水平的占 31%;从文化程度看,初中、小学、高中、初小、文盲、中专、大专文化分别为 47%、27%、9%、8.5%、4%、3%、1.5%;从职业构成看,以种植粮食为主的农民占 67%,养殖业为主的专业户农民占 10%,经济作物种植为主的农民和个体工商户分别占 5.5%,农民工占 2.4%,文、教、科、卫人员占 2.3%,

村干部占 1.4%,村办企业员工占 1.1%,家务劳动者占 1%,私人企业主占 0.2%,在校学生占 0.1%。调查结果显示,黑龙江省村民自治的总体情况是平稳有序的,发展势头是健康向上的,广大农民群众是比较满意的。但是也存在一些不容忽视的问题,值得引起有关方面的重视,因势利导地使之向健康的方向发展。

一、黑龙江省村民自治情况的基本沿革与主要特点

(一)黑龙江省村民自治起步时间比较早,在实践中奠定了历史深厚的积淀。黑龙江省村民自治起步大体可以分为三个阶段:第一阶段是从 1984 年到 1987 年的开始启动阶段。中共中央 1984 年发布了关于实行政社分开的文件,要求在原人民公社的基础上建立乡镇人民政府,在原生产大队的基础上普遍建立村民委员会,在原生产小队的基础上建立村民小组。黑龙江省在当年年底就建立了 1.4 万个村民委员会,完成了村民自治这一历史性的变革,这在中国 30 个省市自治区中是比较先进的。虽然当时的变革由于历史的原因,还是“新瓶装旧酒”、“换汤不换药”,但是毕竟为村民自治从体制上正了名。第二阶段是从 1988 年到 1998 年的曲折发展阶段。这一阶段,是以 1988 年 6 月《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布,黑龙江省在齐齐哈尔进行了宣传贯彻试点工作,全省进行了第一次换届选举为标志。由于政治体制不顺、农民素质不高、民主意识不强,村民自治普遍存在乡镇指挥、村里执行的体制冲撞;农民民主意识淡薄,对谁当选村委会主任漠不关心;村干部违背规律瞎指挥,造成农村干群关系紧张等等。村民自治在多种矛盾交叉中艰难曲折地缓慢前进。第三阶段是从 1998 年到现在的健康发展阶段。1998 年中共中央十五届三中全会发布的《关于中国农村若干问题的决定》,第一次把村民自治中的四个民主写进了中央文件;第一次提出村民自治与联产承包、村办企

业一样,是中国农民的三大创造之一,指导村民自治走上了健康发展的轨道。黑龙江省在 1999 年和 2002 年连续成功地举行了农民参与投票人数最多、村干部变化最大的两次村委会选举,坚持了公开、公正、公平和直接、差额、不记名的原则,为村民自治发展奠定了坚实的基础。村民选举目的也更加明确,村委会选举也越来越体现村民意愿。

问卷调查您参加村委会选举目的是什么(表 1)显示:村民选择参加村委会选举目的相当明确。65%的村民认为是“为行使个人权力”,18.3%选择是“为保证个人切身利益”,2.9%选择是“因为前任干部以权谋私或不称职”。只有 1.4%选择是“支持参选的亲属”,0.5%选择是为“支持参选的邻友”,4.9%选择是因为“村干部要求参加”,“随大流”的选择也只有 13.1%。

您参加村委会选举目的是什么调查表(1)

	是	否	总 计
行使个人权利	65.0	35.0	100
保证个人切身利益	18.3	81.7	100
支持参选的亲属	1.4	98.6	100
支持参选的邻友	0.5	99.5	100
前任干部以权谋私或不称职	2.9	97.1	100
村干部要求参加	4.9	95.1	100
随大流	13.1	86.9	100
其他	4.5	95.5	100

问卷调查(表 2)显示:有 48.5%的农民认为每次村委会选举“大多数能”反映村民的真实意愿,32.5%的农民认为每次村委会选举“完全能”,只有 10.7%和 8.5%选择“少数能”和“完全不能”反映村民的真实意愿。

您认为每次村委会选举能否反映村民的真实意愿调查表(2)

	比例(%)
完全能	32.3
大多数能	48.5
少数能	10.7
完全不能	8.5
总 计	100

(二)黑龙江省村民自治的满意度比较高,在农民中受到了相当广泛的好评。一是农民认为举的村干部比任命的村干部更值得信任。问卷调查(表3)显示:有85.9%的村民选择“选举产生的村干部更值得信任”;只有3.8%的村民选择“上级任命的村干部更值得信任”。

选举的村干部比任命的村干部谁更值得信任调查表(3)

	比例(%)
选举产生的村干部更值得信任	85.9
上级任命的村干部更值得信任	3.8
都值得信任	4.8
都不值得信任	5.5
总 计	100

问卷调查(表4)显示:94.4%的村民认为选举的干部更值得信任的原因是“比较尊重群众”;92.8%选择是“比较替村民说话”;分别有92.1%的选择是“比较廉洁和比较热心为群众办实事”;91.9%选择是“比较公正”;90.3%的村民认为是“威信比较高”;87.5%选择是“比较敢抵制土政策”。

您觉得选举的村干部更值得信任的原因调查表(4)

	不是	是	总 计
威信比较高	9.7	90.3	100
比较尊重群众	5.6	94.4	100
比较廉洁	7.9	92.1	100
比较敢替村民说话	7.2	92.8	100
比较敢抵制土政策	12.5	87.5	100
比较热心为群众办实事	7.9	92.1	100
比较公正	8.1	91.9	100

二是农民对现有村干部的满意度比较高。问卷调查(表 5)显示:分别有 44.6%和 38.8%的村民选择选择“比较满意”和“很满意”,只有 16.7%的村民选择“很不满意”或“不太满意”。

总体来说您对现在的村干部满意不满意调查表(5)

	比例(%)
很不满意	6.6
不太满意	10.1
比较满意	44.6
很满意	38.8
总 计	100

三是村民自治对农村发展起到了多种促进作用。问卷调查(表 6)显示:多数农民对村民自治的作用评价较高。分别有 32.7%、36.5%的村民认为村民自治对“对村民生活水平提高”有很大促进作用和有较大促进作用;有 37.7%和 31.5%的村民认为“对减轻农民负担”有较大促进作用和有很大促进作用;有 29.7%和 37.1%的村民“对遏制干部腐败”有较大促进作用和有很大促进

作用;28.2%和 39.5%的村民认为“对农村干群关系改善”有较大促进作用和有很大促进作用;有 29.5%和 42.8%的村民认为“对农村社会稳定”有较大促进作用和很大促进作用。

实行村民自治对村民生活水平、减轻农民负担、遏制干部腐败、改善干群关系和农村社会稳定有无促进作用调查表(6)

	有很大促进作用	有较大促进作用	有较小促进作用	有很小促进作用	没起什么作用	有妨碍作用	总计
对提高生活水平	32.7	36.5	13.1	3.1	14.7	0.0	100
对减轻农民负担	31.5	37.7	13.1	3.1	14.2	0.4	100
对遏制干部腐败	29.7	37.1	9.8	2.7	20.5	0.3	100
对改善干群关系	28.2	39.5	11.7	2.6	17.8	0.3	100
对农村社会稳定	29.5	42.8	10.5	2.8	14.4	0.0	100

(三)黑龙江省村民自治生命活力比较强,在发展中排除了方方面面的阻力。一是逐步排除了政治体制不顺的阻力。中国长期存在的下级服从上级、县里服从省里、乡里服从县里、村里服从乡镇的政治体制与实施村民自治相矛盾的问题,在黑龙江省也表现得也非常明显:一方面普遍进行了村委会的直接选举,另一方面乡镇随意任命撤换村干部的现象时有发生、屡禁不止。针对这种情况,从 1998 年中共中央把村民自治写进了党的决议、提升为党的规定以后,无论在全国还是在黑龙江省都逐步得到了明显的改观。二是逐步排除了民主意识不强的阻力。由于中国农民经历长期的封建专制制度,农民对履行民主权利、选谁当村干部观念相当淡薄(详见表 1),造成产生的村干部素质不高、甚至欺压农民使干群关系紧张的问题比比皆是,伤害了农民与政府的关系。针对这种情

况,在政府的积极引导和农民的切身实践中,越来越多的农民体会到必须增强民主意识、参与意识,使越来越多的农民参与选举,村干部尊重农民意愿、改善与农民关系的也越来越多。

问卷调查(表7)显示:黑龙江省村委会选举中,大多数村民(80%以上)是参与的,由于种种原因没能参加投票的村民不到20%,其中真正不想投票、拒绝投票的村民只有5.2%。

最近一次村委会选举中本人是否参加投票调查表(7)

	比例(%)
投了选举票	81.6
投了弃权票	2.1
拒绝投票	0.3
因故没参加投票	11.1
没想参加投票	4.9
总 计	100

问卷调查(表8)显示:黑龙江省村委会选举中,个人自主投票的比例比较高(近4/5)。只有20%的人与家人协商投票;与其他亲属、邻里协商投票的比例不到3%。

最近一次村委会选举中本人参加投票情况调查表(8)

项 目 \ 选 择	是	否	总 计
个人自主投票	79.9	20.1	100
与家人协商投票	20.8	79.2	100
与其他亲属协商投票	1.3	98.7	100
与邻里协商投票	1.3	98.7	100
与朋友协商投票	1.0	99.0	100
当着观察人的面投票	3.5	96.5	100
当着候选人的面投票	1.7	98.3	100

三是逐步排除了村干部素质不高的阻力。由于农民对谁当村

干部态度冷漠,造成有本事的人不想当村干部,没有本事的人当上了村干部,形成的恶性循环,使越来越多的农民选择了关注、选择谁当村干部,越来越多有能力的人相当村干部、想干事业的人当上了村干部。因此,现在农民对村干部总体评价比较高,村干部队伍相对比较稳定。

问卷调查(表9)结果显示:37.8%的村民选择本村村长“一直连任”;31.5%选择“本届刚上任”;25.7%选择“曾经连任过”。这些回答表明,黑龙江省约有1/3以上行政村的村长是连任的、稳定的;有近1/3的村长是换届更新的;另有1/4的村长是曾经连任过的。一直连任和曾经连任的村长占2/3,表明村级政权是相对稳定的。

本村现任村长是否一直连任调查表(9)

	比例(%)
一直连任	37.8
曾经连任过	25.7
本届刚上任	31.5
其 他	5.0
总 计	100

问卷调查(表10)显示:有69.3%的村民选择“现任村长称职,没有必要改选”;有19.8%选择“没有更合适的人选”;4.1%选择“有更合适的人选但很难选上来”;3%选择“有更合适的人选但没办法入围候选人”;1.8%选择“有更合适的人选但没兴趣参选”。这些回答表明:黑龙江省大多数村长是称职的,加上对没有更合适人选的认同度达到89.1%。但值得注意的是:对现任村长不够满意、认为没有更合适的人选有19.8%;认为有更合适的人选很难选上来、没有办法入围和没有兴趣的三项加在一起也有8.9%。

这表明加强村级政权建设,选配好一个好村长仍然是一个繁重的任务。

村长一直连任的原因调查表(10)

	比例(%)
没有更合适的人选	19.8
有更合适的人选但没兴趣参选	1.8
有更合适的人选但没法入围候选人	3.0
有更合适的人选但很难选上来	4.1
现任村长很称职,没有必要改选	69.3
其他	2.0
总 计	100

(四)黑龙江省村民自治地域色彩比较浓,在运行中积累了可资借鉴的经验。一是在农民利益与基层政府利益发生矛盾时,坚决维护农民的利益。黑龙江省在1999年第五届村委会换届选举时,对于违背农民意愿暗箱操作、违法违规干预村委会主任选举的若干乡镇党委书记、县委书记,有的被撤职、有的受到党纪政纪处分,总体上维护了农民的利益和村民自治的尊严。二是在上级意向与农民意向发生矛盾时,坚决保护农民的意向。黑龙江省多年来曾经程度不同地出现过部分乡村干部脱离实际要求农民种地、养猪、兴办企业等瞎指挥,与农民的生产经营意向发生矛盾,在此情况下上级党委和政府坚持保护农民的意向,有效地维护了农民的利益和生产经营自主权。三是村干部积极性与农民的积极性发生矛盾时,坚决维护农民的积极性。以往乡村干部不顾农民的意愿,一厢情愿地要求农民出资修路、助学、办企业,甚至搞了某些不切实际的形象项目,与农民形成比较尖锐的矛盾。在此情况下,上级政府坚决保护农民的积极性,纠正村干部的不良做法。使村民

自治中农民的根本利益得到保护。

(五)黑龙江省村民自治文化基础比较好,在推进中体现了便于操作的优势。一是文化教育程度整体较高的优势。黑龙江省是一个移民省份,50年来当地人口、外地人口和新生人口各占三分之一,他们愿意接受村民自治这一新生事物。尤其是黑龙江省农民中不识字或很少识字的人比例较低,仅占全国1.8%,低于人口占全国比重1个百分点,这为在农村推广村民自治奠定了较好的文化基础。二是接受百万官兵开发的优势。在20世纪50年代初,黑龙江省接受过百万转业官兵开发“北大荒”,几十年斗转星移建成“北大仓”的同时,来自五湖四海的转业官兵也为这块神奇的黑土地,注入了神奇的北大荒精神,成为黑龙江省农村推行村民自治的一笔宝贵财富。三是接受百万知青上山下乡的优势。20世纪60年代,中国百万知识青年来到黑龙江省上山下乡、插队落户达10年之久,对黑龙江省农村打破封闭、走向开放起到不同寻常的作用,对实施村民自治也奠定了多种文化交融的基础。

(六)黑龙江省村民自治外力支持比较大,在前进中起到了促进推动作用。一是专家学者发表大量研究文章起到了推动作用。北京、上海和黑龙江省大学与科研单位的专家学者,包括黑龙江省社会科学院的专家学者,撰写了大量关于村民自治的文章,进行了积极而有价值的理论探索,提升了高层和各界对村民自治的认识,起到了理论先行的推动作用。二是党委、政府认可民政部门的工作起到了推动作用。村民自治工作,由于各级民政部门作为政府一个并不显赫的职能部门,又是对发展村民自治直接特殊关系的部门,长期默默无闻地做了大量工作,引起了党委、政府的高度重视,支持解决了长期悬而未决的若干重大问题,对推动了村民自治向前发展起到了决定性的作用。三是国际组织资助支持村民自治起到了推动作用。欧盟等国际组织和卡特基金会、福特基金会等

慈善组织,多年关注、考察黑龙江省的村民自治,有的资助培训乡村干部,有的资助环保投资,联合国瑞典开发组专家在哈尔滨市观摩了一个村的换届选举过程,美国斯坦福大学戴莫珍教授带领 18 个学生观摩了穆棱市西华村的选举,都对黑龙江省的村民自治给予了很高的评价。

二、黑龙江省村民自治面临的突出问题与主要原因

(一)黑龙江省发展村民自治存在先进的自治管理机制与落后的民主文化传统之间的矛盾。一是非常明显地体现在村民参与意识没有达到较高的程度。在历届村委会选举中是否参与了候选人提名的问卷调查(表 11)显示:有 66%的村民选择“从未参与”;有 16.2%的村民选择“每次参与”;有 9%的村民选择“多次参与”;有 8.8%的村民选择“偶尔参与”。这些回答表明:黑龙江省农民对村民自治、民主选举的参与程度过低,从未参与、偶尔参与的达到四分之三,而每次参与、多次参与的农民只有四分之一。要夯实农村基层的政权,加强村民自治工作,广泛深入地对农民进行民主意识、参与意识教育是一项紧迫而长期的任务。

在历届村委会选举中是否参与了候选人提名调查表(11)

	比例(%)
从未参与	66.0
偶尔参与	8.8
多次参与	9.0
每一次都参加	16.2
总 计	100

问卷调查参加候选人提名情况(表 12)显示:47.5%的村民选择“近些年参与多”;26%的村民选择“往年近年都参与多”;16.5%

的村民选择“往年参与多”；10%的村民选择“往年近年参与都少”。这些回答表明：黑龙江省的农民民主意识、当家作主意识在增强。回答“近些年参与多”和“往年近年都参与多”的加在一起多达四分之三。但是回答“往年参与多”和“往年近年参与都少”的加在一起仍有四分之一，需要因势利导地引导农民进一步增强民主、参与意识，使村民自治更多地建立在群众参与的基础之上。

参加候选人提名情况调查表(12)

	比例(%)
前些年参与多	16.5
近些年参与多	47.5
往年近年参与都比较少	10.0
往年近年参与都比较多	26.0
总 计	100

问卷调查(表 13)显示：黑龙江省村委会选举中发扬民主占居主流：村民直接提名候选人的占 78%，村民代表提名候选人的占到 33%，村民自荐提名候选人的占 24%，本人单独提名候选人的占 23%，本人与他人一起提名候选人的占 16%，本人自荐当候选人的占 6%。存在的问题是，党支部提名的占 30%，上届村委会提名的占 18%，乡镇提名的占 15%，这种情况虽然在一些地方不可避免，但有越俎代庖之嫌，不是村民自治的最佳选择，应当更多地让村民自由推荐，自由选举。

村委会选举候选人提名中本人

采取下列何种方式调查表(13)

比例(%)	采取过(%)	没采取过(%)	总计(%)
村民直接提名候选人	78.1	21.9	100
党支部提名候选人	29.6	70.4	100