

中国村民自治前沿

王振耀 白钢 王仲田 主编



中国社会科学出版社

中国村民自治前沿

王振耀 白钢 王仲田 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国村民自治前沿/王振耀,白钢,王仲田主编·北京:中国社会科学出版社,2000.10

ISBN 7-5004-2838-3

I. 中… II. ①王…②白…③王… III. 农村-群众自治-研究-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 47010 号

责任编辑 郭沂纹

责任校对 李小冰

封面设计 力托

技术编辑 张汉林

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

电 话 010—84029453

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 北京新魏印刷厂

版 次 2000 年 10 月第 1 版

开 本 850×1168 1/32

印 张 21.875

字 数 600 千字

定 价 50.00 元

邮 编 100720

传 真 010—64030272

装 订 北京广增装订厂

印 次 2000 年 10 月第 1 次印刷

插 页 2

印 数 1-1000 册

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

1978年开始的以市场为取向的农村经济体制改革,经过二十多年的发展,已经初步改变了中国农村的经济、文化、政治、社会的面貌,农村的经济关系、社会关系和政治关系都发生了根本性的变化。

1987年第六届全国人大常委会制定并颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》拉开了农村基层民主化进程的帷幕,以贯彻实施这部法律、建立村民自治制度为契机,以农村直接选举村民委员会为主要内容,中国农村基层民主取得了长足的发展。

1998年11月4日第九届全国人大常委会第五次会议审议通过新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》,明确规定了村民委员会直接选举的程序和原则,增加了设立村民代表会议事制度、实行村务公开制度等条款。该法的颁布实施,又为中国村民自治向规范化方向发展开辟了道路。

十多年来的村民自治实践,不仅改变了农村的政治结构和农民的政治生活,还影响了中国的政治发展,特别是政府的决策过程的变迁。

然而,由于中国地域辽阔,各地的自然环境、资源条件、人文背景差异较大,政治、经济、文化、社会的发展很不平衡,特别是宗法、习俗、传统影响的存在,使村民自治的发展面临一些严峻的挑战,直接影响着村民自治实践的质量。为了推动村民自治持续、健康的发展,开展定点县跟踪调查,从学术上进一步加强村民自治的理

论研究,并把这种研究与指导村民自治实践的工作结合起来,就是不可或缺的了。为此,我们邀集了热衷于此项事业的部分专家、学者和政府官员,联合组成“中国村民自治研究”课题组,共同开展此项研究。

本课题研究的目的有二:

一是通过对定点县范围内村民自治工作进展状况持续性实证研究,准确地把握村民自治实践的现状,系统总结村民自治工作的经验,冷静地分析村民自治发展所面临的难题,找出其中带普遍性、规律性的因素,科学地提出有针对性的政策建议,用以改善村民自治实践的“生态环境”,推动村民自治持续健康的发展。

二是从学术研究的角度,对定点县村民自治实践作出深入的理论说明,通过对其内在规律和特点的科学分析与归纳,提出指导村民自治持续健康发展的理论框架。这一理论框架包括:村民自治的县级政策建构的原则;如何理顺乡镇政府对村民自治的行政指导关系;建立什么样的体制与制度确保村委会的公平与公正;村民自治应当建立怎样的选举、决策、管理、监控程序;确立法治原则,设置权利救助途径,进一步完善村民自治的法律体系,真正把村民自治纳入法律化、制度化轨道,等等。根据这一理论框架,结合定点县村民自治的实践经验,提出具体的改进指导村民自治工作的思路、政策建议、调控手段及实施方案,建立学者与定点省、县、乡镇官员共同探索的“村民自治论坛”,实现理论研究与实际工作的紧密结合,从而达到推动村民的自治实践深入发展的目的。

研究目标确定之后,研究方法就成为关键。本课题采用定点县跟踪调查研究、问卷调查、入户访谈、召开座谈会、个案研究、文献分析、比较分析和历史分析等方法,与相关省、县民政厅、局组成联合调查研究小组,对定点县进行综合研究。

定点县的选择,依据三个原则:

第一,在地域分布上具有代表性,即自北而南,按照北方、中原、南方三大区域的地理方位的不同,每个区域内各选择两个省、每个省各选择一个县,共六省六县作为定点。

第二,在村民自治实践过程中先声夺人、成就卓著,具有代表性,即尽可能地从 1995 年民政部表彰的第一批 31 个村民自治模范县中选定。

第三,在开展村民自治过程中,创制活动突出的后起之秀县。

根据这三条原则,经与各地民政部门协商,最后确定:北方地区选择“海选”的故乡吉林省梨树县和以妇女参政带动村民自治全面发展的河北省迁西县;中原地区选择第一批村民自治模范县山西省临猗县和以开展村务公开而闻名全国的河南省许昌县;南方地区选择两个都是第一批中的村民自治模范县:一个是湖南省的临澧县;另一个是福建省龙岩市新罗区。

以上六省六县(区)的村民自治实践过程中所遇到的问题、所面临的挑战、所取得的经验,对于全国村民自治来说,具有启迪和借鉴意义。因此,我们把它们确定为跟踪调查的定点县,并相应成立了六个调查研究小组,实施调查。调查提纲和问卷,都是统一的。

本课题研究的关键在于研究资料的获取。为此,各调研小组在实施调研计划时,大体上都分三步进行:

第一步,是与省民政厅基层政权与社区建设处合作,收集自撤社建乡以来,由省委、省人大、省政府(特别是民政厅)所发布有关该省农村基层组织建设工作方面的法规、办法、政策、通知、文件、总结以及领导人讲话等文献材料;并请省厅基层政权与社区建设处负责同志全面介绍该省村民自治的总体情况。

第二步,是以县(区)民政局为依托,全面调查定点县的综合情况,包括:(1)定点县的自然、地理、人文、经济、政治、文化、社会、历史背景资料;(2)定点县实行村民自治以来制定的县级政策、办法、

总结材料,该县实行村委会民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的档案材料;(3)与定点县县委、县人大、县政府分管村民自治工作的领导同志及县民政局基政科的领导同志座谈,或个别访谈,以获取定点县村民自治 10 年历程的活材料,共 10 个村作为定点乡村,实行 3 年连续跟踪调查,全面收集他们的村民自治状况和社会经济发展状况的资料。

第三步,以乡镇为依托,(1)召开乡镇座谈会,采访乡镇党委书记、乡镇长、民政助理员;收集定点乡镇开展村民自治、乡镇规范化管理以及社会经济发展的全面资料;(2)召开 10 个村的党支部书记座谈会;(3)召开 10 个村村委会主任座谈会;(4)对 10 个村的支部书记、村委会主任、会计、妇女主任做问卷调查;(5)实地考察 10 个村的村委会,深入了解 10 个村的村民自治状况,重点收集村民代表会议记录、村务公开档案资料,入户访问村民代表和村民,获取该村村民自治过程中所发生的故事。

通过以上三个步骤,各调研小组获取了定点县村民自治的第一手资料,奠定了课题组撰写 1998 年度研究总报告及定点县的研究分报告、编制定点县村民自治大事记的资料基础。

“中国村民自治研究”课题组按照计划确定 1998 年度的研究主题是探索中国农村基层民主化的历史进程与发展道路问题,因此,作为年度研究成果的结构,分上、下篇两大部分:

前言,主要交代本课题立项的缘起、研究目的与方法、研究报告的结构与内容以及分工情况。由白钢执笔。

上篇为总报告,题为“村民自治前沿”,共分 10 章:

第一章,村民自治的启动过程,主要阐述它是地方性政治人物与村民自治政策交互作用的结果,而不是完全由政府自上而下发动起来的。由王振耀执笔。

第二章,村民自治的不平衡发展和基本推动力量,阐述选举是民主纵向结构的起点,而选举制度的改革又推动了村民自治的发

展。由王振耀执笔。

第三章,村民委员会选举的制度化,主要阐述了村委会选举的历程与经验,指出规范选举程序,建立健全选举的法律制度体系是当务之急。由余维良执笔。

第四章,村民代表会与民主决策,主要描述村民代表会的发展历程、组织形式、运行机制及社会效果,提出村民代表会面临的问题及对策。由方炎执笔。

第五章,建章立制与民主管理,主要分析了村民自治章程和村规民约的结构形式和内容特点,揭示了普遍存在的形式主义、随意性、重制定轻执行等问题。由王振海执笔。

第六章,村务公开与民主监督,着重阐述了村务公开制度的建立及其规范化过程,揭示其在实现“善治”中的价值取向。由赵虎吉、牛伟宏执笔。

第七章,村民自治与妇女的政治参与,着重阐述了在村民自治实践过程中,妇女从政策性参与向制度性参与的转变轨迹,揭示了制约妇女参与的诸因素。由田小红执笔。

第八章,公共权力配置的变迁,主要描述在村民自治过程中“村干部”构成及权力配置所发生的变化。由钱镇执笔。

第九章,村民自治的发展水平及其制约因素,主要提出了分析村民自治发展的一般标准和划分历史阶段的原则,力图确立衡量村民自治发展水平的指标体系,建立科学的理论分析框架。由王仲田执笔。

第十章,村民自治的发展道路与中国农村基层的民主化进程,着重阐述村民自治作为中国农村基层民主化发展道路的具体选择的实践价值与历史地位,由王振耀执笔。

下篇为定点县的分报告,题为“案例研究”,共有6个:

一、“海选”故乡的选举历程——吉林省梨树县村委会四次选举的考察,由余维良执笔;大事记,由余维良执笔。

二、妇女参政与村民自治的发展——河北省迁西县村民自治调查报告,由王振海执笔;大事记,由潘小娟、田小红执笔。

三、村民自治的全面推进与健康发展——山西省临猗县村民自治调查报告,由方炎执笔;大事记,由杨东广执笔。

四、自上而下的动员教导与村民自治的启动和发展——河南省许昌县村民自治及其发展模式的调查报告,由赵虎吉执笔;大事记,由全志辉执笔。

五、深入开展村民自治进程与难点问题——湖南省临澧县村民自治发展研究报告,由史卫民执笔;大事记,由贞杰执笔。

六、大胆探索、民主参与、规范发展——福建省龙岩市新罗区村民自治发展调查报告,由赵秀玲执笔;大事记,由鲁孝文执笔。

《中国村民自治前沿》是一项集体研究成果,除上述执笔者以外,张辰龙、李希文、马德普等,也参加了课题调查及研究。

参加课题调查及“村民自治论坛”的,有定点省、县民政厅、局的官员及相关人士,他们是:吉林省梨树县县委副书记费允成、梨树县民政局局长邹联军、副局长张春江、徐谦、科长张建文、梨树县妇联主席牛凤。河北省民政厅副厅长程鸿飞、迁西县副县长郭志霞、迁西县民政局局长李学田、副局长陈义凤、科长赵昌友、赵庆刚、迁西县妇联主席王书珍、副主席于桂新。山西省民政厅主任科员王羽、运城地区民政局助理调研员崔锁智、临猗县民政局局长张崇虎、副局长李有堂、临猗县委党校副校长王启安、绛县民政局书记侯学林。湖南省民政厅处长李佩玮、调研员曹细典、临澧县民政局局长黄家益、副局长李振炎。福建省民政厅处长张孝敢、龙岩市民政局副局长邓剑波、龙岩市新罗区民政局局长郭再兴、副局长倪水海、张咏兰、龙岩市民政局科长肖孝芳。河南省民政厅和许昌县民政局的官员因故未能出席“村民自治论坛”。

此外,福特基金会项目官员张乐伦女士始终关注此项研究,并出席了“村民自治论坛”,在此谨致谢忱!

由学者和官员合作,共同探索中国村民自治的前沿问题,我们还缺乏经验,尤其是大家坐在一起,举办“论坛”,祛除套话,务陈新见,彼此都还不大习惯。因此,此项研究带有试验性,不可避免地还存在一些缺点甚至是错误,统祈方家先进匡正。

编者

1999年12月

内容简介

本书是“中国村民自治研究”课题组的总结性成果。通过对定点县范围内村民自治工作进展状况的持续性实证研究，系统总结村民自治工作的历史和经验，准确把握中国村民自治的现状，分析村民自治发展所面临的难题，找出其中带普遍性、规律性的因素，科学地提出了一系列有针对性的政策建议；同时从学术研究的角度，对定点县村民自治实践作出深入的理论说明，并提出了指导村民自治持续健康发展的理论框架。

目 录

前 言	(1)
-----	-----

上篇 村民自治前沿

第一章 村民自治的启动过程	(3)
第二章 村民自治的不平衡发展和基本推动力量	(45)
第三章 村委会选举的制度化	(84)
第四章 村民代表会议与民主决策	(117)
第五章 建章立制与民主管理	(138)
第六章 村务公开与民主监督	(161)
第七章 村民自治与妇女的政治参与	(201)
第八章 公共权力配置的变迁	(255)
第九章 村民自治的发展水平及其制约因素	(270)
第十章 村民自治的发展道路与中国农村基层的 民主化进程	(293)

下篇 案例研究

案例一 “海选”故乡的选举历程	
——吉林省梨树县村委会四次选举的考察	(315)
案例二 妇女参政与村民自治的发展	
——河北省迁西县村民自治调查报告	(410)

- 案例三 村民自治的全面推进与健康发展
——山西省临猗县村民自治调查报告…………… (445)
- 案例四 自上而下的动员教导与村民自治的启动和发展
——河南省许昌县村民自治及其发展模式
的调查研究…………… (498)
- 案例五 深入开展村民自治的进程与难点
——湖南省临澧县村民自治发展研究报告…………… (559)
- 案例六 大胆探索、民主参与、规范发展
——福建省龙岩市新罗区村民自治调查报告…………… (617)

Contents

The Upper Section **The Front of Villagers' Autonomy**

Preface	(1)
Chapter One The Starting Process of Villagers' Autonomy	(3)
Chapter Two The Development Imbalance and the Basic Driving Force of Villagers' Autonomy	(45)
Chapter Three The Systematization of the Election of Village Committee	(84)
Chapter Four The Representative Assembly of Villagers' and Democratic Decision	(117)
Chapter Five The Institution of Regulations and Democratic Management	(138)
Chapter Six The Open Village Affairs and Democratic Supervision	(161)
Chapter Seven Villagers' Autonomy and Women's Participation in Politics	(201)
Chapter Eight The Changes of the Disposition of Public Power	(255)
Chapter Nine The Level of the Development of Villagers'	

	Autonomy and its Restricting Factors ····· (270)
Chapter Ten	The Way of the Development of Villagers' Autonomy and the Democratic Process of the Basic Level in the Countryside of China ····· (293)

The Lower Section: Case Study

Case One	The Course of Election in the Town of "Without — a — Definite — Candidate" Election System —— An Investigation of the four Elections of Village Committee in Lishu County, Jilin Province ····· (315)
Case Two	Women's Participation in Politics and the Deve- lopment of Villagers' Autonomy —— An Investigation Report on Villagers' Autonomy in Qianxi County, Hebei Province ····· (410)
Case Three	The All-round Advancement and Healthy Deve- lopment of Villagers' Autonomy —— An Investigation Report on Villagers' Autonomy in Linyi County, Shanxi Province ····· (444)
Case Four	The Mobilization from Above to Below and the Start and Development of Villagers' Autonomy —— An Investigation Report on Villagers' Autonomy in Xuchang County, Henan Province ····· (598)
Case Five	The Course and Difficulty in Promoting Villagers' Autonomy

	——An Investigation Report on Villagers' Autonomy in Linli County, Hunan Province	(559)
Case six	Bold Exploration, Democratic Participation, Regular Development	
	——An Investigation Report on Villagers' Autonomy in Xinluo Village Longyan City, Fujian Province	(617)

上 篇

村民自治前沿